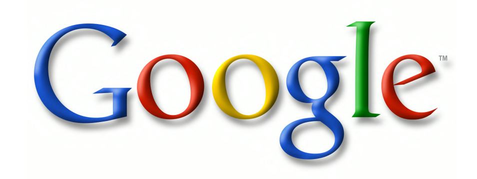



ACADEMIAE HARVARDIANAE IN NOV ANG
SIGILLVM
CHRISTO ET ECCLESIAE
VE
RI
TAS



France

L'ADMINISTRATION

DE LA FRANCE

LES FONCTIONNAIRES

DU MÊME AUTEUR

LES TRAVAUX PUBLICS

ÉTUDE SUR LE FONCTIONNEMENT DE NOS ADMINISTRATIONS

Un volume in-16. . . **3** fr. **50**

ÉMILE COLIN ET Cie — IMPRIMERIE DE LAGNY

HENRI CHARDON

MAITRE DES REQUÊTES AU CONSEIL D'ÉTAT

L'ADMINISTRATION

DE

LA FRANCE

LES FONCTIONNAIRES

LES FONCTIONNAIRES DE GOUVERNEMENT
LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE

PARIS
LIBRAIRIE ACADÉMIQUE
PERRIN ET Cie, LIBRAIRES-ÉDITEURS
35, QUAI DES GRANDS-AUGUSTINS, 35
1908

Parker

PRÉFACE

POURQUOI L'AUTEUR A ENTREPRIS CETTE ÉTUDE

A vous tous, les fonctionnaires, mes chers camarades, armature de la France, qui l'avez maintenue ou relevée après tant de crises, j'avais médité de dédier ce livre et j'imaginais une dédicace qui n'aurait pas été sans allure. Non pas que je me crusse particulièrement qualifié pour l'écrire. Mais je sens si vivement la grandeur de votre rôle que je pensais devoir être porté par mon sujet. Trop orgueilleux dessein : j'y renonce; le livre n'est pas digne de vous ; je ne sais pas assez de choses, pour l'écrire comme je l'aurais voulu, pour en faire le tableau ramassé, vivant, précis de toute notre organisation sociale ; ce n'est donc pas à vous que je le dédierai. Plus modestement, je l'offre à ceux qui veulent quelques lueurs sur ces choses que nul ne peut ignorer puisque c'est d'elles qu'est faite la vie de notre nation. Il n'est pas déplacé en ce temps

où tant de gens s'occupent à recueillir des notes sur la vie de n'importe qui : la vie journalière d'une grande nation, de la nôtre, vaut bien celle d'un individu. Chacun, a dit un littérateur, porte en lui son livre. Parvenu à l'âge où se mesure une vie, il peut, en écrivant ce qu'il a appris, fournir un alinéa à la chronique de son temps. Que ce travail soit ma contribution à l'étude d'un moment de l'administration française.

Peut-être n'étais-je pas né pour être fonctionnaire : un personnage que je vénère m'a parfois reproché de n'être pas suffisamment administratif. Cependant j'aime mon métier, je crois volontiers qu'il est l'un des plus enviables de France ; je ne suis donc ni mécontent, ni désabusé : mais je n'admire pas tout sans réserve. A peine avais-je commencé à travailler sous les ordres et dans le voisinage de tant d'hommes éminents, que je fus frappé de la disproportion entre leur admirable préparation, leur valeur, leur passion du bien public et les effets de leur labeur. Les circonstances me permettaient d'observer beaucoup de fonctionnaires. Il me sembla que leurs droits et leurs devoirs étaient également méconnus ou inconnus. Pas de théorie sur ces droits et ces devoirs, pas de notions précises sur le rôle des divers agents de la nation dans une démocratie comme la nôtre, et je pensais souvent que cela pouvait être le sujet d'une étude intéressante.

Vers 1900, M. Waldeck-Rousseau, dans un de ses discours, affirma qu'il avait le devoir de se préoccuper de l'opinion de tous les fonctionnaires et même de l'opinion de leurs femmes! De l'opinion de leurs femmes!

Quelle croyance à l'autorité de M. Bergeret sur la cervelle de sa dangereuse moitié ! L'infortuné et immortel professeur, déjà cruellement mystifié par madame Bergeret, devait-il être encore mal noté parce qu'un repentir tardif poussait trop souvent celle-ci au confessionnal. Ce n'était pas boutade d'un grand orateur. Les moindres paroles de cet homme illustre méritaient d'être méditées. Celles-ci révélaient un état d'esprit général qui devait se manifester depuis sous des formes autrement cuisantes.

Cette obligation pour le fonctionnaire, non de remplir sa fonction et de produire pour la nation une certaine utilité en vue de laquelle il a été créé, mais de servir un régime déterminé, m'a toujours paru un non-sens dans une démocratie. Mais n'étais-je pas victime de ce vague libéralisme qui est à l'organisation sociale ce que l'amour mélancolique des champs est à la nécessité de vivre? Je résolus de m'en éclaircir avec moi-même. Je mis un titre : « Du rôle et des attributions des fonctionnaires dans une démocratie comme la nôtre », et je commençai d'écrire : je fus bien vite arrêté. La blancheur du papier dissipe, en un instant, les fantômes d'idées. J'avais jadis convenablement passé beaucoup d'examens et de concours, j'étais fonctionnaire depuis plus de quinze ans et fonctionnaire appliqué et dévoué : j'ignorais à peu près complètement ce dont je voulais parler ; je me sentis perdu dans les généralités et en train de découvrir la lune. Lorsque j'aurais constaté qu'il convenait de définir avec précision les droits et les devoirs des fonctionnaires ; que ceux-ci doivent être nommés et avancer d'après leur mérite et non d'après la faveur ;

qu'ils ne peuvent plus être traités comme sous Napoléon Ier; qu'une démocratie n'est pas un empire; que les chemins de fer, le télégraphe et le téléphone n'existaient pas au temps de Siéyès, Cambacérès ou de M. de Villèle; lors même que j'aurais compulsé et amalgamé les lois ou les projets des pays étrangers, proclamé que nul ne peut être nommé à un emploi s'il ne possède pas les titres requis et s'il ne prouve sa capacité », ou ajouté comme en Allemagne que « tout fonctionnaire qui n'est pas déclaré révocable est institué à vie », aurais-je bien avancé la question et me serais-je renseigné moi-même sur ce que je voulais savoir?

Dirais-je jamais mieux que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « Tous les citoyens étant égaux aux yeux de la loi sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans distinction autre que celle de leurs vertus et de leurs talents? » Je reconnus que j'avais dans l'esprit des conclusions et non des prémisses. Je ne pouvais me faire une idée précise du rôle des fonctionnaires qu'après avoir examiné toute l'organisation sociale de la France et tâché de comprendre le jeu compliqué des rouages administratifs. Bien au-dessous des principes qui flottent comme des nuages, est la vie ardente, tumultueuse. C'est cette vie, avec ses forces multiples, ses ressources, ses accidents, qu'il faut regarder d'abord. Donner de nouvelles garanties aux fonctionnaires, bonne pensée; mais en quoi ces garanties nous sont-elles utiles à nous pour qui sont faits les fonctionnaires? Ces garanties, doivent-ils les trouver dans un statut, une

charte pour employer le mot qui a été si souvent répété depuis quelque temps? N'est-ce pas plutôt dans une organisation rationnelle de chaque service, la suppression des formalités inutiles, la simplification des hiérarchies hiératiques, le remaniement des fonctions et la conception rationnelle des attributions? Avant de nous tant préoccuper des garanties à donner aux fonctionnaires, nous voudrions savoir s'ils en ont besoin, en quoi ils en manquent, si leur besogne nous est vraiment utile, si elle est une nécessité moderne ou une tradition du passé. Car après tout, si nous arrivions à découvrir qu'une partie de cette besogne est inutile, serait-il nécessaire de renforcer des fonctions qu'il vaudrait mieux supprimer. Et pour les autres, pour celles qui jouent un rôle essentiel dans notre vie actuelle, quelles améliorations les garanties réclamées apporteraient-elles à l'exercice de la fonction?

Je voyais clairement que des fonctionnaires, admirablement préparés pour agir, n'avaient jamais dans toute leur carrière une seule décision à prendre, un seul acte à accomplir et que les lois, les règlements en faisaient de perpétuels secrétaires, écrivains, rapporteurs, tout au plus des avocats consultants, tandis que d'autres, sans préparation, sans garantie aucune pour la nation, étaient constamment appelés à trancher les questions les plus graves; que la police, l'une des premières et des plus nécessaires administrations d'un pays, n'existait pas dans la plus grande partie de la France; que l'organisation de la magistrature était encore à faire.

J'entendais dire constamment que les pouvoirs

L'ADMINISTRATION

DE LA FRANCE

LES FONCTIONNAIRES

tionnaires. Associations, Syndicats, Associations légitimes, Syndicats proscrits ? Je ne suis pas parvenu à faire la différence. De quelque nom amical ou lénitif qu'on la décore, l'union des fonctionnaires peut avoir les mêmes effets. Le groupement de toutes les corporations de fonctionnaires constituerait en effet une redoutable puissance pour celui ou ceux qui dirigeraient efficacement ce groupement. Mais, s'il est pratiquement réalisable, croit-on l'empêcher avec des discours et des circulaires qui d'ailleurs se contredisent d'un ministère à l'autre? Déjà les théoriciens les plus hardis entrevoient que ce groupement nous donnera une autre formule du gouvernement des hommes; ils raillent ceux qui considèrent la forme actuelle comme un rite définitif et les comparent aux bonshommes Jourdain qui croyaient la monarchie de Louis XIV éternelle parce que de droit divin. Ils annoncent l'éclosion spontanée d'un gouvernement qui, jaillissant des associations professionnelles des fonctionnaires, remplacerait le régime dit Parlementaire et la fiction abandonnée de la volonté nationale. Après avoir été longtemps des sortes d'esclaves, les fonctionnaires deviendraient les maîtres de la France. Assurément des formes nouvelles de vie sociale s'élaborent. Ce mouvement ardent, passionné, universel qui nous pousse à l'assaut des vieilles idées, emportera sans doute des institutions qui nous paraissent encore l'arche sainte des régimes politiques. J'avoue néanmoins que j'ai quelque frayeur des corporations bureaucratiques qu'on nous fait espérer. Les fonctionnaires maîtres de la France? Après avoir passé au début de la carrière par quelque petite

chatière, ne seraient-ils pas tentés de demeurer, le reste de leur vie, indolents et superbes, dans la contemplation du nirvanâ ? Non, ô mes camarades, pas de revanche des gens des bureaux sur ceux de la politique. Ni maîtres, ni esclaves : tous ouvriers de la vie sociale, ouvriers d'aujourd'hui, ouvriers de demain.

Mais ne mettons pas la conclusion à la première page. Avant de proclamer ce que nous devons être, tâchons d'expliquer ce que nous faisons et, si nous le pouvons, pourquoi nous le faisons, comment nous le faisons. Pour cette explication, oublions le langage des écoles et tant de controverses apprises. Écrivant comme des profanes et pour des profanes, traçons à grands traits, je dirais volontiers à gros traits, la silhouette de chaque fonctionnaire et essayons ainsi de voir d'ensemble les occupations de cette foule qui s'agite plus ou moins judicieusement pour donner à tout Français les moyens de vivre. Les livres sur l'administration abondent. Des hommes éminents et nombreux ont consigné leur science dans des ouvrages remarquables. Mais, disons-le sans irrévérence, les lecteurs bénévoles sont rares. L'éditeur compte surtout sur les étudiants et les gens du métier. Encore ceux-ci sont-ils parfois saisis par la rude sévérité des manuels et des traités. Tous les autres, tous ces Français qui ont sans cesse et de plus en plus besoin de l'administration, ignorent totalement ce qu'elle est. Ils regardent avec une inquiétude sournoise ses façades monumentales. Ainsi les sauvages s'ahurissent devant le mystère d'une machine et la brisent un soir de dépit parce que, pour un lapin, elle ne leur a pas rendu une gibelotte

et un chapeau. Est-il donc impossible d'expliquer ces choses de telle façon qu'un profane les lise sans fatigue et les comprenne? Déjà les gens qui réfléchissent, si éloignés qu'ils soient de l'administration, montrent de la curiosité à son sujet. Au train dont nous allons, bientôt tous les Français voudront savoir ce qu'elle fait. Ne peut-on le leur dire dans la langue qu'ils parlent, sans employer à ces matières déjà si abstraites des phrases confuses et rebutantes?

Si la science exige qu'on adapte au droit administratif le style de M. Stéphane Mallarmé, mieux vaut peut-être ne pas briguer le titre de savant auteur.

L'ADMINISTRATION DE LA FRANCE

LES FONCTIONNAIRES

QUELQUES RÉFLEXIONS PRÉALABLES D'UN SIMPLE CITOYEN

LA NATION — LA PATRIE — LES SERVICES PUBLICS

Multiplication des fonctionnaires; augmentation constante de leurs attributions; universalité de ce mouvement. — Pourquoi le mot Etat doit être rayé de notre vocabulaire. — La nation, réalisation pratique de la société des hommes; la patrie. — Ce que nous attendons de la nation. — Les services dits publics et leur extension indéfinie. — Services publics qu'un Français attend de la nation : voies et moyens de communication ; justice à l'intérieur; justice à l'extérieur et relations avec les étrangers; force publique servant la justice à l'intérieur et à l'extérieur; la police; l'armée; colonies; finances; instruction; protection du travail; assistance. — Entière subordination à la bonne exécution des services publics des divisions plus ou moins arbitraires de la nation : fiction de la vie locale.

Les fonctionnaires! Combien de Français imagineront que sous ce titre on puisse écrire autre chose qu'un pamphlet? A ce vocable, d'une vague étymologie et d'une adaptation imprécise, mais d'une constante impopularité, chaque génération invente tant

de synonymes malveillants que deux pages ne suffiraient pas à les énumérer.

Pour épanouir les rates, après boire, l'administration reste un sujet de conversation qui le dispute aux femmes. Son nom seul fait jaillir et s'épancher la verve des convives : chacun sort une histoire; snobs et commerçants, prolétaires et bourgeois, danseuses et psychologues s'accordent sur ce chapitre. Les journaux ouvrent d'acerbes rubriques. Les réclamations pleuvent : les signatures couvrent les pétitions; les plus grands écrivains s'ingénient à sécréter l'amertume de leur temps. De Rabelais à son petit-neveu Courteline, que de satires cruelles! Pauvre administration, te voici mal en point!

Cependant chacun de ces censeurs ne cesse de profiter des efforts qu'il raille. Pour qu'il puisse vivre, s'enrichir, courir à ses plaisirs, les fonctionnaires ont travaillé sans joie et sans récompense. O singulière revanche! Plus on les vilipende, plus on a recours à eux; ce sont les administrés qui de propos délibéré étendent chaque jour l'empire de l'administration. Entre deux quolibets, le peuple se rue vers les bureaux, et, malgré les objurgations des économistes, ce dont il se plaint par-dessus tout, c'est que l'administration ne lui vienne pas en aide en toute circonstance.

Cet universel mouvement emporte toutes les nations, les libérales comme les autoritaires. Jadis on n'eût pas manqué de dire qu'il prouvait l'abâtardissement de l'espèce humaine; aujourd'hui on le représente comme l'indice de la civilisation : chaque âge a ses théoriciens. Qu'importe : il est, il s'impose aux esprits les plus indolents ou les plus prévenus ; nous n'ouvrons plus une revue, un journal sans avoir les yeux tirés par quelque titre où les mots État et fonc-

tionnaires sont amalgamés de toutes les façons. Et nous lisons l'article car nous sentons bien que cette question des fonctionnaires est maintenant la grande, la première, la seule peut-être, que toute notre vie publique et privée en dépend, que chacun de nous doit savoir ce qu'ils font, pourquoi ils le font, comment ils le font. Mais sommes-nous beaucoup plus avancés lorsque nous avons lu l'article?

Aux premières lignes l'obscurité se fait dans notre esprit. L'État, les fonctionnaires, que signifient ces mots ? Nous les répétons machinalement sans savoir à quelle réalité ils correspondent. L'Etat, ce mot fatidique, dont les histoires ont longtemps attribué à Louis XIV une définition si naïvement personnelle, je l'ânonne depuis mon enfance administrative. Chaque jour, depuis vingt-cinq ans, je le répète, je l'écris plusieurs fois. Que veut-il dire? Le dictionnaire de l'Académie française ne lui reconnaît pas moins de sept sens : une situation, un registre, une manière d'être, une liste, une profession, l'administration d'un pays, un peuple en corps de nation. Je ne vois clairement qu'une chose, c'est que je n'emploie généralement le mot État dans aucun des sens que lui attribue le dictionnaire de la langue que je parle. Je l'emploie dans un huitième, ou dans un neuvième, ou dans un dixième sens, dans lequel je mets pêle-mêle tout ce que je n'ai pu approfondir des rapports nécessaires de la société et de l'individu. Moi et les autres. Car les meilleurs auteurs ne sont pas plus précis que moi sur ce point. Ils ont pourtant cherché à définir le sens mystérieux : chacun s'y essaye et sans se décourager multiplie les définitions. Dans les éditions successives d'un même traité, un professeur de droit justement admiré définissait l'Etat :

En 1897 : « l'unité politique en tant que réalisée par le tissu métaphysique » ;

en 1901 : « une société qui a engendré en elle-même une chose publique et qui s'y conforme par la souveraineté » ;

en 1907 : « l'institution qui, sur un territoire donné, assure à une population une sphère d'existence commune ».

« Une société qui a engendré en elle-même une chose publique ! » A tout prendre je préfère la sphère d'existence commune ou même le tissu métaphysique. Mais en suis-je bien plus renseigné sur le sens exact du mot État ?

L'effort d'un si noble esprit est significatif. Lorsqu'un professeur chargé d'enseigner avec précision l'organisation de la France aux jeunes gens cherche avec une telle persévérance la définition d'un mot, je suis porté à me pardonner d'avoir employé si souvent le mot sans le comprendre. Et que veut-on que je devienne lorsque, dans le grand ouvrage d'un autre professeur de droit, je lis cette traduction de la définition par Jellinek des organes secondaires du monstre Etat, de cette société qui a engendré en elle-même une chose publique :

« Les organes directs secondaires de l'État sont ceux qui sont à l'égard d'autres organes en un rapport d'organe, si bien qu'ils représentent cet organe directement. Ici l'organe primaire représenté ne peut exprimer sa volonté que par son organe secondaire : la volonté de l'organe secondaire doit être considérée directement comme la volonté de l'organe primaire. L'organe secondaire d'une corporation est l'organe direct d'un organe direct de cette corporation. L'organe secondaire de l'État est un organe direct d'un organe direct de l'État. Quand par suite de sa na-

ture propre ou de diverses autres circonstances, un organe direct de l'État ne peut exprimer sa volonté que par l'instrument d'un organe, celui-ci est organe direct de l'organe direct de l'État et organe secondaire de l'État. Par application de la notion d'organe, la volonté de l'organe secondaire est la volonté même de l'organe direct dont il est l'organe. Ainsi l'organe secondaire est bien un organe direct de l'État puisqu'il est l'instrument de volonté d'un organe direct; cependant il se distingue de l'organe direct primaire puisqu'il est organe de celui-ci. On voit la différence qui d'après cette théorie sépare l'organe direct créé et l'organe direct secondaire. L'organe direct créé n'est point, lui, un organe de l'organe de création. »

Assurément ce sont là de belles études : nul ne peut les lire sans comprendre toute la peine qu'elles ont coûtée. Elles m'ont toujours pénétré d'admiration pour ceux qui de la vie des nations cherchent à abstraire la quintessence des forces qui tiennent les hommes en société, et ce n'est pas par une vaine politesse que ces remarquables écrivains se décernent à l'envi, les uns aux autres, l'épithète de savants auteurs.

Mais en attendant qu'ils aient découvert et vérifié la formule de la vie immense des sociétés, nous autres que cette vie presse et pousse au tombeau, nous ne pouvons être que des empiriques. Pour ma part, puisque je ne sais pas exactement ce que veut dire le mot équivoque État, j'ai résolu de ne plus l'employer. Le lecteur ne le trouvera plus dans ce livre sauf dans les mots composés où la langue me l'imposera (sous-secrétaire d'État, Conseil d'État), et peut-être comprendra-t-il que le sens de ces expressions gagnerait à la suppression du mot État.

*
* *

Mais si je ne dis plus État, que dirai-je? Je dirai : la nation. Voici un mot qui signifie pour moi quelque chose de précis et de grand.

La nation, c'est la forme pratique de la société des hommes ; c'est la manifestation de l'instinct social. Cet instinct se révolte contre les théories qui opposent la société à l'individu. Le contrat social qui inspira la Révolution n'est plus considéré aujourd'hui que comme une vaine littérature. Mais les successeurs de Jean-Jacques, en un style hélas différent du sien, consacrent des volumes à l'hypothèse de monstres, dont les hommes ne seraient que les cellules vivantes et qui poursuivraient leurs destinées mystérieuses en dehors et au-dessus de nous. La nation serait un être distinct composé d'hommes, comme l'homme est un composé de cellules. Ce sont là des rêveries dans les nuages. Pas n'est besoin d'y recourir ou de les comprendre pour s'expliquer à soi-même les conditions de la vie sociale.

Chacun de nous sait fort bien qu'il ne peut vivre qu'en société. L'être humain a cessé d'être une bête pour devenir un homme le jour ou il s'est associé à d'autres humains, attendant de leur aide moins de souffrance et plus de bonheur. Ce sentiment du besoin que nous avons les uns des autres est absolu et universel. L'homme qui croit s'en affranchir se raie de l'humanité intelligente : ainsi que le disait à peu près Mirabeau, il cesse d'être un homme pour redevenir une bête. Nous ne devons donc pas opposer la société à l'individu ou l'individu à la société, car la société n'est qu'une réunion d'individus qui obéissent aux forces inéluctables de la nature en

mettant en commun des craintes et des désirs pour satisfaire les uns et chasser les autres. La société est l'instrument nécessaire de la vie individuelle. Elle n'a pas pour objet de châtrer les forts mais de viriliser les faibles.

*
* *

Depuis des temps immémoriaux cette solidarité des hommes se manifeste pratiquement par leur réunion en nations. Grandes ou petites suivant les circonstances historiques qui ont présidé à leur formation, les nations sont l'association d'un certain nombre d'hommes pour poursuivre les fins de l'humanité, c'est-à-dire le bonheur, sous une même raison sociale et par les moyens qu'ils jugent préférables.

L'attachement commun et profond aux traditions, à l'esprit, au pays dans lequel les ancêtres ont vécu et cherché le bonheur, c'est le sentiment de la patrie, c'est la traduction saisissante et frémissante de l'instinct social de l'homme et si nous sommes, confusément parfois, mais si violemment attachés à notre patrie, c'est que nous sentons bien qu'elle est la condition même de notre vie individuelle. Il en est de plus grandes les unes que les autres ; il en est de si glorieuses et de si belles que leur nom seul fait couler les larmes ; toutes sont chères à l'homme ; sans elles, il ne vivrait pas. Imbécile qui les nie ; gredin qui les renie.

L'homme exalte donc justement le sentiment de la patrie parce que la patrie est pour lui la condition de tout progrès matériel ou intellectuel, l'instrument nécessaire de la vie. Elle le demeurera pendant une période incalculable. Le demeurera-t-elle

toujours? Le sentiment de la patrie subsistera-t-il indéfiniment dans la forme ou nous l'éprouvons actuellement? Déjà les nations se pénètrent plus aisément et la notion d'humanité élargit celle de la patrie. Dans le lointain des âges d'autres groupements succéderont-ils aux nations, d'autres sentiments à celui de la patrie? C'est possible. Mais à quoi bon s'attarder à discuter ces hypothèses si vaines pour nous. Nul de nous n'a reçu la mission de vaticiner pour la consommation des siècles. Plaignons les prophètes et ne les imitons pas; leur rôle demeure bien ingrat et ce n'est pas toujours sans raison qu'ils sont lapidés.

*
* *

La nation; l'homme : la nation instrument de l'homme, voici comment à nous autres, simples gens, les choses apparaissent avec netteté. De grands théoriciens d'ailleurs n'ont pas eu d'autres visions : « Le but de la nation, a dit magnifiquement Lassalle, c'est de réaliser la destinée humaine ».

Qu'attendons-nous de notre nation ? La vie. Ici, je vois sursauter le lecteur : Non, dit-il, je n'attends pas la vie de ma nation, j'attends d'elle seulement qu'elle empêche les autres de gêner ma vie.

O lecteur, ce fier accès d'individualisme résiste-t-il au moindre examen de conscience? Nous attendons tous les uns des autres une aide constante. A tout instant nous avons besoin de quelqu'un. Chacun à la place ou sa volonté et le hasard l'ont mis travaille pour tous et tous travaillent pour chacun. La façon dont chacun remplit son rôle est non seulement une condition du bonheur individuel, mais une fraction du bonheur d'autrui, car la nature a fait les hommes

solidaires les uns des autres. Le sentiment de cette solidarité est la religion de l'humanité. Ainsi s'explique la déchéance des vies inutiles. L'oisif le plus déterminé ne peut traverser le labeur des autres sans éprouver une sorte de honte, avertissement significatif des conditions normales de la vie. Qu'il le veuille ou non, tout homme est l'agent, le fonctionnaire des autres hommes.

Dans l'état social actuel, la plupart des services que les hommes se rendent ainsi sont obtenus par des transactions individuelles; l'initiative de chacun en poursuit librement la réalisation. Mais il est certains services dont la nature, l'importance, la généralité, les difficultés d'organisation sont telles que cette organisation nous paraît devoir être faite, une fois pour toutes, au nom de la nation toute entière pour l'utilité de chacun de ceux qui la composent. Chacun de nous considère instinctivement que ces services lui sont dus par la nation toutes les fois qu'il en aura besoin, dans des conditions uniformes et déterminées à l'avance.

La nécessité, la généralité de ces services sont exprimés dans notre langue par les mots : les services publics, vague expression que n'éclaire pas beaucoup le rapprochement des éléments qui la composent. Pouvons-nous du moins en donner un commentaire précis, et limiter le domaine des services publics? Nous ne le pouvons pas; cette limite varie avec les nations et leur degré de civilisation.

Le domaine des services publics s'étend indéfiniment; ses limites pour chaque âge d'une nation se trouvent dans les possibilités d'organisation pratique et dans l'évolution sociale de cette nation. Nous considérons aujourd'hui que distribuer de l'eau, du gaz, de l'électricité aux habitants d'une ville est service

public, mais que leur assurer au meilleur marché possible du pain fabriqué proprement avec de bon blé est pure affaire d'initiative privée. Il nous est impossible de nous donner à nous-mêmes une raison satisfaisante de cette distinction ; demain, si les difficultés pratiques qui s'opposent et s'opposeront longtemps encore à l'organisation nationale de la boulangerie disparaissaient, nous soutiendrions avec beaucoup de raison que la distribution du pain est comme celle de l'eau un service public et nous nous étonnerions d'avoir cru si longtemps le contraire.

Mais où s'arrêtera-t-on dans cette voie demandent, avec terreur, les chevaliers des tables rondes de l'Economie Politique ! Nulle part et jamais. La nation doit-elle donc absorber toutes les énergies individuelles ? Non, elle les multipliera. Le constant développement de ses attributions sociales ne doit tendre qu'à l'exaltation de l'individu par la puissance plus grande de l'association dont il fait partie. La société est un instrument indéfiniment perfectible de perfectionnement individuel. La coopération des individus à un même but, la suppression des intermédiaires, l'accroissement des associations, l'extension de leurs cercles concentriques jusqu'à la nation et plus tard au delà même de ses frontières est une loi inéluctable comme la substitution de la mécanique moderne à l'ancienne. S'épouvanter de ce mouvement serait puéril et rappellerait l'état d'âme de Veuillot qui, par des vers d'ailleurs médiocres, pensa vers le milieu du siècle dernier arrêter la fabrication des machines agricoles. Par des hypothèses arbitraires, n'opposons donc pas le dogme de l'initiative privée au développement des services rendus par la nation ; ce serait opposer le bras à la machine et le procédé des constructeurs des Pyramides à ceux de nos ingénieurs. Reconnais

avec moi, ô lecteur, que ces jeux falots de l'esprit peuvent amuser ou importuner; ils n'arrêtent pas la vie.

Serions-nous donc tous deux des socialistes ? Je n'aime pas ce mot. Nul ne l'a défini avec précision et je connais pour ma part vingt hommes de l'esprit le plus divers et des tendances les plus opposées qui s'en affublent également. S'il faut appeler socialistes tous ceux qui ont été convaincus par l'évidence du développement de la solidarité et de l'utilisation de la société pour le bonheur individuel, oui, nous sommes des socialistes. Avec le congrès d'Eisenach, nous voulons faire participer à tous les biens élevés de la civilisation une fraction de plus en plus nombreuse du peuple. Mais, à ce compte, est-on bien assuré que Napoléon Ier et Louis XIV lui même n'étaient pas des socialistes ? « Chaque profession... a ses fonctions dont les autres sans doute auraient bien de la peine à se passer; c'est pourquoi nous devons prendre soin de les porter toutes, s'il se peut, à la perfection qui leur convient », a écrit Louis XIV.

Nous voulons cette amélioration du sort des hommes alors même qu'elle devrait nous imposer à nous personnellement quelque sacrifice. Le sacrifice peut-il être un jour, comme le prétendent certains de ceux qui se disent socialistes, le sacrifice définitif de la propriété individuelle ? Nous le ferions comme les autres et d'un cœur léger s'il devait contribuer à l'amélioration de l'humanité. Mais il est matériellement impossible ; nous voudrions le faire qu'il demeurerait vain. On peut supprimer tous les propriétaires; d'autres propriétaires leur succéderont. Un tremblement de terre peut détruire la ville; des gredins ou des fous peuvent y mettre le feu. Mais si les habitants survivent, ils la reconstrui-

ront : ses rues seront peut-être plus larges et plus droites, elle aura perdu les trésors du passé qui faisaient son charme et sa grandeur ; elle sera toujours la ville habitée par des hommes.

On ne peut pas plus détruire l'instinct de la propriété individuelle qu'on ne peut détruire l'instinct social ; ils sont les conditions mêmes de la vie humaine.

Depuis quatre mille ans tout l'effort humain tend à la libération de l'individu. Penseurs, philosophes, poètes, civilisateurs, conquérants des mondes nouveaux, tous ont aux lèvres le mot de liberté ; c'est le premier mot qu'a crié la plus grande révolution des temps modernes. Or, quelle est la manifestation de la liberté à laquelle l'humanité est le plus attachée, qui depuis les temps les plus reculés et sur toute la surface de la terre a toujours été considérée comme le signe le plus certain, le support nécessaire de l'affranchissement humain ? l'appropriation individuelle et la liberté d'employer à sa guise les fruits de son travail. Le plus désespéré des prolétaires ne désire l'amélioration de son sort que pour pouvoir posséder et jouir à son tour. Vraiment c'est une gageure de soutenir que l'humanité tout entière s'est trompée et qu'il convient de refaire l'homme sur de nouveaux plans. Ceux qui soutiennent sérieusement cette gageure tiendraient dans une petite maison et peu à peu, les uns après les autres, tantôt inoffensifs et tantôt malfaisants, vont rejoindre au musée des curiosités phrénologiques, les Babœuf, les Fourier, les Saint-Simon et les Enfantin.

Certes bien des choses nous choquent violemment dans la propriété individuelle : la façon injuste dont elle est souvent acquise, les droits absolus encore reconnus au propriétaire. Nous n'admettons plus

aussi facilement que jadis qu'il soit libre de déshonorer par des constructions saugrenues la splendeur d'un site ou la beauté d'une ville. Mais que dirions-nous de celui qui se coupe les deux jambes parce qu'elles ne l'ont pas toujours mené dans le chemin de la vertu et de l'honneur !

Des biens, encore soumis à l'appropriation individuelle, y seront soustraits. Nous apercevons bien qu'il peut en être ainsi assez prochainement des richesses minières; que le domaine des exploitations gérées par la nation dans l'intérêt de tous s'étendra fatalement ; qu'il absorbera peu à peu de grandes industries aujourd'hui laissées entièrement à l'initiative privée ; que sans expropriation violente, par la croissance et l'extension des sociétés coopératives, une partie de la terre elle-même sera, effectivement, conformément aux anciennes théories royales, à la nation. Aucune de ces éventualités, dont la plupart d'ailleurs sont si lointaines qu'elles ne peuvent nous intéresser plus qu'une revue de Paris en l'an 2000, n'est en contradiction avec ce que nous savons.

L'objet et les conditions de la propriété se transformeront sans aucun doute. Le principe même de la propriété subsistera. Un infranchissable abîme séparera toujours ceux qui veulent développer la notion des services publics et régulariser l'exercice du droit de propriété de ceux qui prétendent détruire dans le cerveau des hommes la fibre essentielle de l'activité humaine.

Le programme des premiers n'est pas une utopie mais il est immense. La réalisation de ce programme ne peut être l'œuvre d'une génération et les étapes demeurent inconnues. Ne cherchons donc pas à décrire ces étapes. Résolus à être de notre temps, à ne pas bouder à l'étape si la marche s'accélère, tenons-

nous en pour l'instant à ce que nous voyons non pas à notre horizon, qui est hélas la colline la plus prochaine, mais à l'horizon de la génération qui naît. C'est vraiment assez de travailler pour un siècle et nous pouvons bien laisser à nos petits-fils le soin de construire pour l'an deux mille. Je sais bien qu'il y a la postérité. Comme le dit Benjamin Constant dans ses lettres : « Ces appels à la postérité ont été inventés pour consoler les hommes de l'indifférence du temps dans lequel ils vivent, et lors même qu'on n'y croit pas l'idée en fait toujours un certain plaisir. » Mais la postérité aura-t-elle le loisir et le désir de s'occuper de nos idées ? Le plus sage est encore de penser uniquement à son temps. Essayons donc, sans faire des prophéties, de déterminer tout simplement les services publics que nous attendons actuellement de notre nation.

* * *

Sur ce cher et plaisant pays de France, sur ce pentagone fortuné de 536.464 kilomètres carrés vivent, d'après les derniers recensements, 18.916.889 hommes et 19.533.899 femmes. Ils sont parmi les plus heureux de l'espèce humaine. Pour eux la terre est plus fertile, l'air plus salubre et le ciel plus clément. L'incessant mélange des races supérieures affina leur nature. Un passé glorieux élargit leur esprit. Depuis dix siècles leurs ancêtres ont joué les premiers rôles dans la civilisation de la terre et le progrès de l'humanité. C'est encore chez eux que le sentiment de la solidarité humaine reste le plus vif et qu'on discute avec le plus de passion l'avenir de l'humanité. Leur pays béni tour à tour et célébré par tous les peuples, reste, en même temps que le

jardin du monde, le champ le plus généreux des expériences sociales. Ils redoutent même parfois qu'en le retournant indéfiniment avec trop d'ardeur, la charrue des réformateurs ne mette à nu les racines de l'avenir.

Or, cherchons ce qu'un Français considère instinctivement comme une conséquence naturelle de la vie en société et ce qu'il attend de sa nation.

Si par l'artifice de Descartes, nous faisions soudain table rase de toute notre organisation sociale, comment ce Français, ainsi privé soudain de toute la force sociale par laquelle il vit, comprendrait-il la reconstitution de la nation?

Qu'exigerait-il d'abord? Incontestablement les moyens matériels de communiquer avec les autres hommes, des routes, des chemins de fer, des lignes télégraphiques, des services de navigation.

Consultez les citoyens de toutes les classes. S'ils dégagent leur esprit de la gangue des préjugés ou de la scolastique, ces services seront ceux qu'ils demanderont avant tous autres et ils auront raison, car l'organisation des moyens de communication est la condition nécessaire de toute vie intellectuelle ou matérielle. Sa disparition entraîne l'effondrement de tous les autres services et l'existence même de la nation est atteinte. Nous en avons eu récemment un saisissant exemple : une guerre redoutable, des troubles, des massacres, des pillages, un désordre administratif sans précédent et n'échappant au ridicule que par le tragique, cent mille hommes sacrifiés dans les plaines de la Mandchourie, un monde en travail d'enfantement, les plus cruelles souffrances, les abus les plus sinistres n'arrivaient pas à nous émouvoir profondé-

ment. Mais lorsque la désorganisation du service des transports a plongé la Russie dans le silence, lorsqu'on n'a plus su ce qui se passait à soixante heures de Paris, l'épouvante est venue. Le vaste empire a paru soudain retranché du monde civilisé. On a parlé de retour à la barbarie. Ce n'était pas un vain propos ; la barbarie reviendrait avec une extrême promptitude si tout ce qui permet aux hommes de communiquer les uns avec les autres, de s'appuyer les uns sur les autres, leur était enlevé, et si par exemple dans un cataclysme disparaissaient les chemins de fer et les routes, instruments et supports de la solidarité humaine.

Quel que soit le nom donné à ce service des voies et moyens de communication, sa bonne organisation commande donc toute la vie sociale et il est celui que notre citoyen demanderait d'abord à sa nation comme première manifestation de la vie en société.

Mais pourquoi demande-t-il cela à sa nation? Pour la création de ces moyens de communication ne peut-il, ne doit-il pas compter sur son initiative et sur celle de ses voisins qui ont comme lui besoin du même service? Réfléchissons un peu : nous apercevrons bien vite les bornes que la nature des choses met en cette matière à l'efficacité de l'initiative privée. Qu'il s'agisse de construire ou d'entretenir des routes, d'établir ou d'outiller des ports, de sillonner le pays de voies ferrées, de lignes télégraphiques, d'organiser le transport des lettres, nous voyons bien que ces travaux intéresseront plus ou moins de gens ; mais nous voyons aussi l'impossibilité de déterminer d'avance quels sont ces gens, dans quelle mesure, pour combien de temps, ils profiteront des travaux. Personne n'en sait rien. Si par aventure

quelque devin fixait le profit que tous présents et à venir doivent retirer du travail projeté et par suite la part qu'ils doivent prendre à la mise en train des travaux et supporter dans la dépense, quelle puissance effective auraient ces intérêts épars et successifs pour mener à bien des travaux longs, couteux, difficiles, dont la conduite exige avant tout l'unité de vues. Qui ferait la balance des intérêts en présence, qui arrêterait définitivement les travaux à faire, qui les dirigerait ?

Sauf dans des circonstances exceptionnelles, il ne faut donc pas compter sur l'association naturelle des intéressés pour entreprendre utilement ce genre de travaux. Quelqu'un ayant à la fois la vision de l'avenir, l'unité de vues et la puissance financière doit intervenir pour rendre aux hommes un service nécessaire à leur vie et à leur progrès.

Ce quelqu'un est trouvé, a affirmé longtemps une école. Adressez-vous aux sociétés financières. Permettre de vivre, faciliter la vie, c'est en effet rendre un service, le plus grand des services : tout service se paie. Les redevances versées en échange du service rendu peuvent être la base de combinaisons financières variées et fructueuses. Ne suffit-il pas alors de se fier au désir qu'ont les hommes de s'enrichir pour voir exécuter les travaux, condition primordiale de la vie sociale ?

Assurément cet appât du gain à tirer d'un service public est une incitation à organiser l'exécution de ce service public. C'est là une forme ingénieuse de l'appropriation des sociétés à la vie individuelle. Cette forme a rendu, elle continue à rendre, elle rendra longtemps encore sans doute de grands services ; elle est venue à son heure ; il serait vain de la condamner au nom de théories absolues. Les formes de la vie

sont multiples et évoluent sans cesse : comme les autres, celle-là n'est qu'une préparation de l'avenir ; dès qu'elle croît, elle porte en elle-même son germe de mort. Même dans les pays où l'exploitation du service public des transports par des sociétés financières a été le plus complètement pratiqué, on a toujours reconnu la nécessité de coordonner, de surveiller, de protéger toutes ces entreprises. On a toujours voulu dominer les redoutables coalitions qui, entre un nombre limité de concurrents, succèdent fatalement à une concurrence effrénée et ruineuse. Aucune nation ne peut admettre que le chaos et le souci de lancer des émissions soit le régime fondamental de ses voies de communication.

Partout aujourd'hui les sociétés financières n'interviennent que comme déléguées de la nation pour rendre, moyennant une certaine rémunération qu'on cherche de plus en plus à tarifer et à limiter, aux hommes réunis en nation l'un des principaux services que ceux-ci attendent de cette réunion.

Mais comment nier l'antinomie qui se révèle bientôt dans beaucoup de cas, entre le rôle d'une société financière et la conception que nous avons de l'utilité d'une route, d'un chemin de fer ou de la poste ? Un dividende peut-il être la mesure de cette utilité ? Certainement non ; or la société financière n'a, ne peut avoir qu'un but : le dividende. Les facilités de vivre que l'entreprise procure immédiatement ou indirectement ne sont pas chiffrées au bilan des recettes.

Si nous nous en tenions à la seule initiative des sociétés financières, une partie des travaux les plus nécessaires à la vie sociale ne seraient jamais exécutés. Les autres, conçus comme des entreprises de dividende, seraient promptement détournés de leur objet. L'expérience en a été faite dans tous les pays.

chatière, ne seraient-ils pas tentés de demeurer, le reste de leur vie, indolents et superbes, dans la contemplation du nirvanâ ? Non, ô mes camarades, pas de revanche des gens des bureaux sur ceux de la politique. Ni maîtres, ni esclaves : tous ouvriers de la vie sociale, ouvriers d'aujourd'hui, ouvriers de demain.

Mais ne mettons pas la conclusion à la première page. Avant de proclamer ce que nous devons être, tâchons d'expliquer ce que nous faisons et, si nous le pouvons, pourquoi nous le faisons, comment nous le faisons. Pour cette explication, oublions le langage des écoles et tant de controverses apprises. Écrivant comme des profanes et pour des profanes, traçons à grands traits, je dirais volontiers à gros traits, la silhouette de chaque fonctionnaire et essayons ainsi de voir d'ensemble les occupations de cette foule qui s'agite plus ou moins judicieusement pour donner à tout Français les moyens de vivre. Les livres sur l'administration abondent. Des hommes éminents et nombreux ont consigné leur science dans des ouvrages remarquables. Mais, disons-le sans irrévérence, les lecteurs bénévoles sont rares. L'éditeur compte surtout sur les étudiants et les gens du métier. Encore ceux-ci sont-ils parfois saisis par la rude sévérité des manuels et des traités. Tous les autres, tous ces Français qui ont sans cesse et de plus en plus besoin de l'administration, ignorent totalement ce qu'elle est. Ils regardent avec une inquiétude sournoise ses façades monumentales. Ainsi les sauvages s'ahurissent devant le mystère d'une machine et la brisent un soir de dépit parce que, pour un lapin, elle ne leur a pas rendu une gibelotte

mot universellement réveré, parce qu'il traduit l'idéal des hommes dans leurs rapports sociaux. Il semble exprimer de l'immuable et de l'éternel et en résumé il signifie seulement quelque chose dont le besoin sans doute est immuable, mais dont les applications varient sans cesse. Ce qui est juste change avec le temps, les mœurs et la latitude. Les lois d'après lesquelles on juge ne sont pas supérieures à la raison bornée et faillible des hommes. Et Joseph Prudhomme a raison de s'écrier : « Que d'injustices, ô justice, commises en invoquant ton nom ! » Pénales ou civiles, les lois ne sont que la promulgation de nos opinions courantes et la mise en articles de nos passagères coutumes.

Mais si nous pouvons faire souvent bon marché de la valeur intrinsèque des lois, le besoin des lois est absolu. Il faut des règlements précis définissant les attentats à l'ordre social et fixant les principes dont le juge doit s'inspirer pour trancher les contestations des hommes. Il faut une organisation pour poursuivre et assurer l'application des lois pénales et civiles.

Sans cette organisation, les conflits entre les hommes ne peuvent plus être résolus que par la violence ou la ruse. Le règne de la sauvagerie recommence. D'optimistes anarchistes ont insinué parfois que la suppression des juges et des gendarmes de la nation ne troublerait pas profondément la vie sociale. Nous savons ce que vaut l'aune de ces considérations. Assurément le besoin d'être protégés contre toute oppression, de travailler et d'acquérir en paix dans les limites que nous fixe actuellement le sentiment général sur les possibilités de la vie, est tel, qu'après un brutal conflit des forces individuelles, un commencement d'ordre renaîtrait du chaos. Partout

s'improviseraient des organisations judiciaires. Mais abandonner ainsi au hasard des formations spontanées la protection de notre vie et du libre exercice de notre activité, ce serait revenir aux débuts de notre civilisation et dissoudre la société actuelle en une multitude de groupements par un mouvement inverse de celui qui fit des terres féodales une nation.

La nation nous doit donc des lois et des juges : mais comment nous donnera-t-elle de bons législateurs et de bons juges ? Est-il d'éternels principes dont l'exacte application procure la sagesse des législateurs et la sagacité des magistrats ? L'expérience des peuples répond négativement. Tous nous sentons la nécessité de soustraire les législateurs et les juges aux causes d'erreur et de partialité qui peuvent vicier leur jugement, puisque tous nous pouvons être demain les victimes de ces erreurs ou de ces partialités. Nul n'a défini le procédé qui garantirait à tous la rectitude du jugement et l'impartialité de ceux qui font les lois et de ceux qui les appliquent. Les organisations varient avec les pays et dans chaque pays avec les aventures de la politique. Aucune n'est sans mérite, aucune sans inconvénients : les meilleures n'ont procédé que de l'empirisme.

Notre nation, forme actuelle de la solidarité humaine, est entourée d'autres nations. Chaque Français pris individuellement ou réuni aux autres Français a des rapports constants avec les hommes des autres nations. Autrefois ces rapports étaient dominés par la pensée d'une hostilité générale et inévitable entre les nations et le désir de chacune de s'agrandir et d'augmenter sa puissance au détriment des autres par tous les moyens possibles. Traités de paix ou de

de synonymes malveillants que deux pages ne suffiraient pas à les énumérer.

Pour épanouir les rates, après boire, l'administration reste un sujet de conversation qui le dispute aux femmes. Son nom seul fait jaillir et s'épancher la verve des convives : chacun sort une histoire ; snobs et commerçants, prolétaires et bourgeois, danseuses et psychologues s'accordent sur ce chapitre. Les journaux ouvrent d'acerbes rubriques. Les réclamations pleuvent : les signatures couvrent les pétitions ; les plus grands écrivains s'ingénient à sécréter l'amertume de leur temps. De Rabelais à son petit-neveu Courteline, que de satires cruelles ! Pauvre administration, te voici mal en point !

Cependant chacun de ces censeurs ne cesse de profiter des efforts qu'il raille. Pour qu'il puisse vivre, s'enrichir, courir à ses plaisirs, les fonctionnaires ont travaillé sans joie et sans récompense. O singulière revanche ! Plus on les vilipende, plus on a recours à eux ; ce sont les administrés qui de propos délibéré étendent chaque jour l'empire de l'administration. Entre deux quolibets, le peuple se rue vers les bureaux, et, malgré les objurgations des économistes, ce dont il se plaint par-dessus tout, c'est que l'administration ne lui vienne pas en aide en toute circonstance.

Cet universel mouvement emporte toutes les nations, les libérales comme les autoritaires. Jadis on n'eût pas manqué de dire qu'il prouvait l'abâtardissement de l'espèce humaine ; aujourd'hui on le représente comme l'indice de la civilisation : chaque âge a ses théoriciens. Qu'importe : il est, il s'impose aux esprits les plus indolents ou les plus prévenus ; nous n'ouvrons plus une revue, un journal sans avoir les yeux tirés par quelque titre où les mots État et fonc-

tionnaires sont amalgamés de toutes les façons. Et nous lisons l'article car nous sentons bien que cette question des fonctionnaires est maintenant la grande, la première, la seule peut-être, que toute notre vie publique et privée en dépend, que chacun de nous doit savoir ce qu'ils font, pourquoi ils le font, comment ils le font. Mais sommes-nous beaucoup plus avancés lorsque nous avons lu l'article?

Aux premières lignes l'obscurité se fait dans notre esprit. L'État, les fonctionnaires, que signifient ces mots ? Nous les répétons machinalement sans savoir à quelle réalité ils correspondent. L'Etat, ce mot fatidique, dont les histoires ont longtemps attribué à Louis XIV une définition si naïvement personnelle, je l'ânonne depuis mon enfance administrative. Chaque jour, depuis vingt-cinq ans, je le répète, je l'écris plusieurs fois. Que veut-il dire? Le dictionnaire de l'Académie française ne lui reconnaît pas moins de sept sens : une situation, un registre, une manière d'être, une liste, une profession, l'administration d'un pays, un peuple en corps de nation. Je ne vois clairement qu'une chose, c'est que je n'emploie généralement le mot État dans aucun des sens que lui attribue le dictionnaire de la langue que je parle. Je l'emploie dans un huitième, ou dans un neuvième, ou dans un dixième sens, dans lequel je mets pêle-mêle tout ce que je n'ai pu approfondir des rapports nécessaires de la société et de l'individu. Moi et les autres. Car les meilleurs auteurs ne sont pas plus précis que moi sur ce point. Ils ont pourtant cherché à définir le sens mystérieux : chacun s'y essaye et sans se décourager multiplie les définitions. Dans les éditions successives d'un même traité, un professeur de droit justement admiré définissait l'Etat :

à l'extérieur comme à l'intérieur reçoit deux noms différents et inégalement considérés : la police pour les besognes de la justice à l'intérieur; l'armée pour celles à l'extérieur; les secondes sont plus volontiers glorifiées que les premières : on tient pour plus admirable de défendre l'ordre social contre les ennemis de l'extérieur que contre ceux de l'intérieur, et si par hasard, à la rescousse de la police insuffisante, on appelle l'armée, beaucoup d'honnêtes gens s'indignent. Ce sont là des préjugés. L'armée, c'est la nation prête à défendre son existence et ses traditions sociales à l'intérieur comme à l'extérieur. Empêcher que la violence ne triomphe à l'intérieur du pays est une besogne aussi nécessaire et aussi grande que de combattre la violence venue de l'extérieur. Les révoltes intérieures contre les règlements ne sont pas moins redoutables que les agressions de l'extérieur. Assurément la loi n'est plus pour nous cet ensemble de prescriptions quasi-divines d'une raison supérieure à la commune raison des hommes. Elle n'est qu'une manifestation empirique de leurs idées dominantes. Telle qu'elle est, transitoire et imparfaite, elle n'en est pas moins la loi, c'est-à-dire le règlement qu'a accepté la nation et qui doit être exécuté si l'on ne veut pas que l'ordre social s'effondre.

Toute révolte contre la loi est une violence qu'il faut réprimer : rien de plus légitime alors que l'intervention de l'armée. Aucun de ceux qui la composent volontairement ou obligatoirement ne peut répondre qu'il n'a pas pris de service pour faire la police à l'intérieur. Il remplit son rôle de soldat de la force publique, lorsqu'il contribue à maintenir l'ordre à l'intérieur; il devient lui-même un ennemi de cet ordre social lorsqu'il commence à discuter la loi ; s'il la trouve mauvaise et difficile à obéir, qu'il

apporte donc à cette obéissance un peu de l'aveuglement volontaire nécessaire pour la plus justifiée des guerres.

Le service de la force publique à l'intérieur est intimement lié au service de la justice; il exige des aptitudes particulières, une constante activité, une connaissance spéciale des lois et des coutumes judiciaires, non seulement pour contribuer à la poursuite et à la répression des attentats, mais pour en prévenir l'accomplissement. En temps normal il ne peut donc être fourni que par un corps spécialement preparé à toutes les difficultés du métier, dépendant entièrement de l'administration de la justice, suffisant pour assurer dans les circonstances ordinaires l'application des lois mais pouvant toujours faire appel en cas de besoin à la plus grande force publique de la nation, l'armée.

Quant à celle-ci, en tant qu'elle est chargée principalement de nous protéger contre tous agresseurs des autres peuples et de nous procurer dans la mesure possible la justice à l'étranger, elle doit dépendre du service qui a la charge de poursuivre cette justice comme la police intérieure doit dépendre des magistrats?

Pouvons-nous considérer comme normal et recommandable le régime auquel nous sommes habitués depuis si longtemps, cette indépendance respective des services des relations extérieures, de la guerre et de la marine sous la surveillance parfois nominale d'un président du conseil, le ministre des Relations extérieures faisant une politique belliqueuse tandis que ses collègues de la Guerre et de la Marine s'ingénient à qui mieux mieux à rendre la guerre impossible, ou à l'inverse, le ministre des Affaires étrangères prodiguant les assurances de paix, tandis

que les deux autres poussent à de formidables armements? Espérer qu'il peut s'établir ainsi un heureux équilibre serait une politique lunaire de pierrots jouant à la bascule. Ou nous voulons la paix à tout prix, et quelle assurance plus certaine en donner que de ne pas préparer la guerre à outrance; ou nous redoutons la guerre, et alors comment briser la force de la nation. Les services des armées de terre et de mer doivent donc être soumis à celui des relations extérieures comme l'instrument à la volonté qui régit la politique d'un pays dans le monde.

Sans cette force défensive et coercitive, longtemps encore, peut-être pendant bien des siècles, malgré la bonne volonté des peuples, les notes diplomatiques, les mémoires les plus justifiés, les protocoles d'arbitrage peuvent rester une vaine et dangereuse paperasserie. C'est un admirable mouvement que celui des congrès de la paix; les peuples inscriront un jour dans leurs panthéons les hommes qui l'ont provoqué, développé et ne se laissent pas décourager par l'affreux démenti des faits. Mais qui oserait croire que la guerre deviendra bientôt une éventualité négligeable? Lorsque la démocratie dominera toutes les nations, sans doute, des questions qui, jusque-là, demeureront irritantes et insolubles se résoudront d'elles-mêmes. Encore tout danger de guerre ne sera-t-il pas écarté. Il faudra compter avec le legs de tant de sang injustement versé, la perversion profonde causée dans la pauvre intelligence humaine par la glorification absurde et séculaire de la guerre et les dernières convulsions de l'esprit guerrier. Si optimistes que nous soyons, nous ne pouvons envisager la fusion de toutes les nations dans l'harmonie d'une société unique. Les sociétés distinctes subsisteront, les patries ne seront pas abolies, leurs intérêts se

heurteront et quelle que soit l'amélioration des rapports sociaux, elles voudront garder le suprême recours à la force pour le cas où la violation persistante de leurs intérêts deviendrait pour les individus qui les composent une cause d'affaiblissement et un obstacle au perfectionnement.

Du moins alors les temps de la guerre seront comptés et ceux qui mourront dans ces batailles suprêmes pourront fermer les yeux sur le rêve de paix éternelle qui montait déjà le soir des charniers de l'Empire puisque c'est au nom de la paix définitive et universelle que Napoléon entraînait les masses au sacrifice.

Mais combien nous sommes loin du règne de la démocratie. De toute l'Europe, la France seule peut prétendre au titre sinon à l'esprit démocratique. Autour d'elle des monarchies et des empires. La faculté, pour un souverain, de jeter brutalement ou d'entraîner insidieusement son peuple dans une guerre que celui-ci dans sa pleine conscience repousserait avec horreur est un fait monstrueux, mais c'est un fait certain. Que, par suite des amalgames de la la conquête et des intérêts commerciaux, des nations d'une haute culture intellectuelle subissent ou acceptent avec plaisir ces dominations, cela peut très bien nous surprendre, mais cela est. Et avons-nous le droit d'en montrer beaucoup d'étonnement, nous qui, malgré de si cruelles et de si complètes expériences, tenons par tant de fibres aux régimes disparus?

Encore si les nations en avaient pour le prix d'or et de sang qu'elles y mettent ; vraiment, elles pourraient demander des sujets de choix. Tant s'en faut : rien ne leur garantit que le hasard des naissances dans cette industrieuse famille cosmopolite, qui tient bureau de rois et d'empereurs, ne leur fournira pas

quelque individu mâtiné du Diafoirus de Molière et de l'Olibrius de Plaute. Qu'après avoir bavardé comme le premier, l'impérial personnage gesticule comme le second, voici la paix du monde en danger et le sang le plus pur et le plus généreux prêt à couler par torrents. Prenons-en donc notre parti, nos agents à l'étranger ont désormais pour principale mission de préparer la paix : ils ne peuvent oublier cependant que la guerre est possible.

L'administration des territoires nouveaux acquis par la nation rentre aussi naturellement dans le service des relations extérieures.

S'il s'agit de territoires acquis sur les peuples voisins, il est rare que la fusion complète avec la nation puisse être immédiate. La différence des lois, des mœurs s'y oppose. Ceux qui ont préparé l'annexion et connaissent ces lois et ces mœurs sont désignés pour administrer les nouvelles provinces au moins pendant la période intermédiaire.

Mais c'est surtout par la colonisation des pays lointains que s'étendent aujourd'hui les nations. Un peuple doit-il avoir des colonies? Aujourd'hui la question seule paraît un blasphème; toutes les colonisations sont considérées comme un signe d'activité et un gage de puissance. Toutes cependant ne sont pas également d'heureuses aventures. « Plus on a de mauvaises terres, disent les paysans, plus on est pauvre. » Assurément il est peu de régions si déshéritées que la souveraineté sur une grande étendue du sol soit sans valeur, et ne puisse jamais constituer une utile réserve pour le développement de la nation. L'aménagement et la mise en valeur d'une colonie ne se font pas en un jour mais exigent de l'esprit de suite et de longs sacrifices; juger l'avenir d'une colonie à la mesure

de la vie d'un homme serait puéril. Les entreprises de longue haleine demandent la force et la durée ; tout dépend de la puissance et des ressources du peuple qui veut coloniser et tel se fait casser les reins où tel autre finit par triompher.

Au surplus, les perspectives d'un intérêt matériel plus ou moins prochain ne sont pas le seul objet des colonisations. Jadis on colonisait non seulement pour s'enrichir, mais pour convertir. Les conquistadores après avoir volé leurs victimes s'acquittaient envers elles en les dépêchant en Paradis. Aujourd'hui, le colonial prétend apporter dans toutes les parties de la terre, avec les procédés de l'industrie moderne, les bienfaits d'une civilisation plus développée; il ne vole plus l'or, il extrait la richesse du sol; il ne hâte plus les félicités du ciel, il rend la terre moins douloureuse; il ne baptise plus, mais il vaccine. Ainsi il veut que la fécondité de sa nation crée de la vie dans le reste du monde. Rôle admirable! En appelant d'autres groupements d'hommes à une meilleure existence, en leur fournissant un cadre nouveau, en établissant avec eux des relations de commerce, en se liant à eux par des souvenirs et des intérêts communs, la nation n'accroît pas seulement sa puissance et sa prospérité, elle grandit son autorité; elle devient, dans toute la beauté du terme, la mère-patrie.

Toutefois un peuple peut se tromper et se jeter sur des territoires si pauvres ou si insalubres, que la mise en valeur exige un temps et des sacrifices d'hommes et d'argent qui mangent la puissance de la métropole ; il peut s'imaginer, aussi, que les races d'une civilisation différente sont nécessairement des races inférieures, et qu'elles accepteront avec reconnaissance sa domination. A la réflexion, elles pré-

fèrent souvent leur état au nôtre. La colonisation de pays déjà très peuplés est moins une annexion de territoires que l'ouverture de marchés nouveaux ; le procédé par lequel on peut s'ouvrir ces marchés n'est pas nécessairement celui de la conquête, et ce n'est pas toujours la nation qui a fait le sacrifice qui recueille le bénéfice.

La préparation, la réalisation, l'utilisation de ces acquisitions lointaines rentre normalement dans les attributions de ceux qui sont chargés de maintenir la place de la nation dans le monde. L'assimilation pure et simple des colonies à la métropole préconisée par les hommes de la Révolution, la confusion des administrations de la métropole et des colonies n'est pas évidemment une solution recommandable. Etendre une organisation faite pour un pays, une race, un stade de la civilisation, à d'autres pays, d'autres races, d'autres stades de la civilisation, c'est aller contre les lois de la nature.

En outre, avec la tournure prise par l'action des autres peuples, et l'ardeur qu'ils mettent à se disputer les dernières parties de la terre, les questions coloniales sont devenues et deviendront de plus en plus une source abondante des conflits entre les nations.

Enfin, pour chaque colonie, la période de conquête et d'organisation se confondent. Même lorsque la période de conquête est terminée, la conservation de la conquête impose longtemps encore des sacrifices militaires et une orientation particulière de la force du pays.

La mesure de l'utilité de la colonie nouvelle et des sacrifices que la nation peut consentir pour cette acquisition, à raison de la politique qu'elle suit dans le monde, appartient donc à l'administration chargée des relations extérieures.

Voies et moyens de communication; Justice avec la force publique chargée d'assurer la justice à l'intérieur; Relations extérieures avec l'armée, la marine et les colonies; voici donc les services auxquels un citoyen de notre temps songe d'abord.

Il est toutefois un service dont je n'ai pas encore parlé et qui apparaît fatalement au moment où est créé le premier service public : c'est le service de la perception, de la centralisation, de la répartition des cotisations de toute nature nécessaires pour couvrir les dépenses générales assumées par la société :

La première idée qui vient à l'esprit, une idée presque mathématique, c'est que chaque administration doit avoir ses ressources propres, sa bourse; qu'elle doit percevoir elle-même des cotisations à l'occasion des services qu'elle rend et en proportion de ces services, employer ces cotisations au mieux des intérêts généraux dont elle a la charge, économiser par exemple d'une année sur l'autre, se constituer des fonds de réserve comme une entreprise industrielle pour s'assurer la force et la souplesse.

La logique de cette conception n'est qu'apparente. Plusieurs administrations ne pourraient imaginer des ressources se rattachant directement ou indirectement aux services qu'elles rendent. Comment ferait-on payer aux gens les services que leur rendent l'armée ou la police? Il est des services publics pour lesquels la notion d'une cotisation perçue en échange du service rendu serait une absurdité. L'idée mathématique nous conduirait tout simplement à demander les ressources nécessaires pour l'organisation de l'assistance publique aux assistés.

Même dans les administrations pour lesquelles

nous ne nous heurtons pas à ces non sens, les ressources puisées dans les cotisations perçues à l'occasion du service rendu ne seraient pas en proportion avec l'utilité. Des cotisations générales ne correspondant à aucun service immédiatement rendu, mais basées sur la moyenne des services que procure la vie sociale, devraient s'ajouter aux recettes propres de chaque administration.

La comparaison de l'utilité des différentes administrations, la fixation plus ou moins judicieuse des cotisations de toute nature nécessaires pour assurer l'exécution des différents services ne peuvent être faites que par le système de la bourse unique de la nation. Une expérience séculaire a démontré qu'un budget distinct pour chaque service était une source d'abus et non une cause de progrès : c'est maintenant un axiome.

Une administration chargée de tenir la bourse commune, de centraliser toutes les recettes de la société, de les distribuer entre les différentes dépenses à faire, est donc la conséquence de toute organisation sociale.

Ce trésorier général de la nation doit surveiller et protéger toute la fortune publique puisque les recettes de la nation ne sont qu'une contribution de cette fortune à la vie sociale; il doit contrôler tous les organismes intermédiaires, artificiels ou naturels, départements, communes, établissements d'utilité publique de toute nature qui superposent leurs prélèvements à ceux de la nation et concourent pour épuiser la matière contribuable.

Mais avant de les percevoir il faut fixer ces recettes de la nation et les fixer non d'après un idéal conventionnel mais en conformité avec les faits, la fortune et le degré de civilisation de la nation : cette fixation est une opération essentielle de la vie

sociale. D'elle tout dépend et ceux qui la font sont toujours en quelque manière les maîtres de tous les services. Ils ramènent aux réalisations pratiques les rêves indéfinis des théoriciens. En matière d'organisation idéale des services publics, l'imagination a du champ : il n'est pas malaisé de la laisser courir, et le plus petit élève trouve facilement des choses admirables sur le papier. L'obligation d'apporter des ressources ruine les plus beaux projets.

Mesurer les dépenses d'après les recettes qu'on peut faire et répartir ces recettes entre les différentes dépenses a donc toujours été considéré comme une attribution capitale pour la vie de la nation. Les luttes pour l'exercice de cette attribution font l'histoire politique des peuples. Théoriquement on concevrait qu'elle ne fût pas confiée aux mêmes personnes que le pouvoir d'arrêter les règlements sociaux. Le législateur et l'ordonnateur du budget peuvent n'être pas nécessairement les mêmes. Et l'on pourrait citer des exemples historiques de la dissociation des fonctions. Pratiquement celui qui fixe le budget doit être en même temps celui qui fait les lois. Beaucoup de lois réagissent en effet sur le budget de la nation. Dans ce cas, quelle que fût la solution adoptée, l'ordonnateur du budget aurait toujours le dernier mot, puisqu'il pourrait anéantir la loi en refusant d'allouer les ressources nécessaires pour l'exécuter. Les deux besognes ont d'ailleurs la plus grande analogie. Fixer les règlements sociaux d'une nation et déterminer les conditions de la vie sociale se ressemblent fort, supposent la même compétence, la même hauteur de vues, la même connaissance approfondie de l'état de la nation. Les deux besognes doivent donc être confondues et celui qui fixe le budget d'une nation en est en même temps le législateur.

Mais quels principes s'imposent à lui pour la détermination des recettes de la nation? En est-il de constants ? Nous avons coutume de dire que cette détermination doit être faite de telle façon que chacun contribue aux dépenses sociales en proportion de ses ressources. Nous ne pouvons justifier cet apophtegme par aucun argument précis. Il serait inexact de prétendre que l'utilité de la société pour chacun est proportionnelle à ces ressources et qu'en conséquence la dépense que chacun occasionne à la société suit les mouvements de la richesse individuelle. D'un ouvrier et d'un rentier, c'est souvent l'ouvrier qui impose le plus de dépenses à la nation et c'est lui qui a le plus besoin d'elle.

Nous comprenons seulement que tout impôt est une forme du concours mutuel dicté par la solidarité des hommes. Ceux qui ont tiré le meilleur parti de la vie sociale contribuent à entretenir et à développer pour le plus grand bien des autres hommes les services qui leur ont été précieux. La nature et les limites de l'impôt se tirent uniquement des possibilités pratiques. S'il doit être un moyen de faciliter le développement individuel de tous les hommes d'une nation, jamais il ne doit devenir un instrument d'oppression et une sorte de punition pour ceux qui ont été plus intelligents ou plus laborieux que les autres.

Nous voici donc à nouveau et en peu de temps, par l'imagination de notre citoyen, pourvus d'une organisation sociale : moyens de communication; justice avec la police intérieure ; relations extérieures avec la Guerre, la Marine, les Colonies ; Finances ; toutes administrations indispensables, sept ministères

ou institutions analogues sur douze que nous possédons actuellement.

Les services que je viens d'énumérer suffiraient-ils à la vie sociale? Sans doute. Une nation pourrait vivre ainsi et même vivre heureuse. De grands peuples ont rempli leurs destinées sans autres services sociaux et l'histoire inscrit parmi ses modèles des gouvernements qui n'exercèrent pas d'autres attributions. Mais maintenant nous demandons plus à notre nation.

Dans les parties que nous venons d'examiner si rapidement nous ne concevrions pas que la nation n'intervînt pas ; pour celles que nous allons voir maintenant, sa non-intervention ne nous paraîtrait pas un non-sens ; mais nous la jugerions une abdication et un recul. Nous attendons plus et mieux d'elle. Nous voulons être instruits, protégés dans notre travail, secourus dans notre misère.

Nous voulons être instruits. Ne faut-il pas dire : nous devons être instruits? Si, par hasard, nous ne voulions pas être instruits, le gouvernement ne devrait-il pas nous contraindre à recevoir le minimum d'instruction nécessaire pour la vie sociale? Parler de volonté à l'âge, où se donne ce minimum d'instruction, est excessif. Si la forme de l'étude rebute beaucoup d'enfants, tous ont néanmoins l'instinct d'apprendre; leurs incessantes questions, leur curiosité manifestent cet instinct. Mais il faut que quelqu'un transforme pour eux l'instinct en volonté et concentre sur un programme déterminé cette curiosité universelle. N'est-ce pas exclusivement le rôle des parents? Non : des parents ignorants, méchants ou négligents ne peuvent avoir la faculté de refuser

l'instruction à leurs enfants. Ils ne sont pas les maîtres de ces enfants : ils n'en sont que les tuteurs naturels et la nation, instrument du droit individuel, doit intervenir pour défendre l'enfant contre l'ignorance, la négligence ou la méchanceté de ses parents. L'obligation d'un minimum d'instruction, principe de toute force, de tout progrès et de tout bonheur doit donc être imposée par le gouvernement avec les mesures nécessaires pour assurer l'efficacité de cette obligation.

Au delà de ce minimum, les différents degrés et les différentes modalités de l'instruction sont établis par des certificats ou diplômes qui, fondement de beaucoup de relations entre les hommes, jouent un grand rôle dans la vie sociale. A tout instant nous avons besoin d'acquérir immédiatement la preuve que tel homme est à un certain degré d'instruction, qu'il est apte à telle besogne. Cette preuve ne peut résulter utilement que d'un certificat délivré par des gens impartiaux et compétents. Pouvons-nous espérer que l'initiative privée suffira à créer des institutions qui nous donneront ces garanties d'impartialité et de compétence? Il est évident que non. Quels que soient la force et le mérite d'une institution privée, les certificats qu'elle donne n'ont qu'une valeur temporaire et relative. Les représentants de la nation ont seuls qualité pour délivrer en son nom les diplômes, élément de la vie sociale.

Nous arrivons ainsi à reconnaître que la nation doit imposer à tous un minimum d'instruction et délivrer tous les certificats qui constatent les différents degrés d'instruction.

Son rôle peut-il se borner là? A la rigueur, oui ; on peut concevoir que la nation, ayant imposé l'obligation de l'instruction et décernant les diplômes

qui en constatent les différents degrés, laisse à l'initiative privée le soin de créer les organisations nécessaires pour donner l'instruction.

Mais une telle conception ne satisfait pas notre esprit. A quels mobiles en effet en cette matière comme en toutes autres peut obéir l'initiative privée? Au désir du lucre ou à la passion du prosélytisme.

Pouvons-nous admettre que la distribution de l'instruction soit subordonnée aux spéculations ? Que l'enfant et le jeune homme soient formés non pour eux-mêmes et la vie qu'ils doivent vivre, mais pour des idées auxquelles d'autres hommes qui vont mourir ont subordonné leur vie? Que de lacunes, de désordres, de contradictions dans une telle organisation! Comment y serait résolu le problème de l'instruction à donner à tous, même à ceux qui ne peuvent pas la payer? « Jamais, a dit Guizot, dans un grand pays, un grand changement, une amélioration considérable dans le système de l'éducation nationale n'a été l'œuvre de l'industrie particulière; il y faut un détachement de tout intérêt personnel, une élévation de vues, un ensemble, une permanence d'action qu'elle ne saurait atteindre. »

La conclusion s'impose. La nation ne peut se borner à imposer un minimum d'instruction et à décerner des diplômes : elle doit distribuer elle-même l'enseignement à tous les degrés sur toutes les parties du territoire et organiser l'instruction de la base au sommet. Ce n'est pas là théorie moderne : nos anciens jurisconsultes Choppin, Pasquier, Servin, de Thou, soutenaient tous que le droit d'enseigner appartient au domaine de souveraineté de la couronne.

Dans quel but la nation doit-elle distribuer l'enseignement? Dans un but social supérieur à l'individu? Assurément non. Nous retomberions ainsi immédia-

tement sous l'empire des anciennes théogonies. Le but de la nation, c'est le bonheur et le progrès de l'être humain considéré individuellement. Si nous donnons l'enseignement à la nation, ce n'est pas pour lui permettre de façonner les nouvelles générations d'après un certain idéal. Qui fixerait cet idéal? Des hommes toujours faillibles et qui se tromperaient sûrement en voulant pérenniser les conceptions dans lesquelles leur esprit s'est figé. La puissance de la vie brise constamment les moules anciens. L'expérience du passé démontre la vanité d'une telle conception; si elle était exacte, le monde n'aurait jamais changé. Dans tous les siècles, ceux qui crurent entrevoir la splendeur de la vérité prétendirent former les générations nouvelles pour un perpétuel hosanna, et les premiers bégaiements de ces générations furent des blasphèmes. L'Église catholique a détenu tout l'enseignement et avec quel soin jaloux! Des collèges, où elle enseignait dominatrice et fouillant jusqu'aux derniers replis de l'esprit, sont sortis tour à tour les plus grands hérétiques et les plus puissants incrédules. En sens inverse, l'Université impériale a fait des libéraux et des mystiques. De nos jours l'Université républicaine produit tantôt des semblants de retour aux idées monarchiques et religieuses, tantôt des rêveries d'anarchie sociale entièrement contraires aux idées fondamentales du régime républicain.

Non, la nation n'a pas le devoir de former l'enfant et le jeune homme pour un certain idéal que nul n'a qualité ni puissance pour définir. Si elle s'imaginait que tel est son rôle, elle courrait à une ridicule faillite. Mais elle a le devoir de mettre à la disposition de tous et partout les moyens d'instruction les plus complets et les plus parfaits.

L'instruction portant sa fin en elle-même et ne devant être subordonnée à aucune autre préoccupation que celle d'armer les individus pour la lutte de la vie, le bon recrutement des professeurs, leur indépendance absolue vis-à-vis de toutes les influences politiques, la liberté légitime assurée à leur enseignement et une grande latitude laissée à leur initiative voilà les seules règles de l'enseignement organisé par la nation.

Doit-elle laisser aux particuliers la liberté de lui faire concurrence pour la distribution de l'instruction? Si notre citoyen reconstructeur de la société réfléchit un peu, peut-être trouvera-t-il que la liberté de l'enseignement ne méritait pas tant d'écrits et de discours. Il a reconnu que tout enseignement donné dans des vues théoriques supérieures à l'intérêt immédiat de l'individu était fatalement vain; que l'intervention de la nation n'avait d'autre objet que de fournir à tous, par les meilleurs moyens, la possibilité de s'instruire; que les instituteurs nationaux devaient avoir une grande liberté. Dans ces conditions quel rôle utile peut jouer l'initiative privée? Combler des lacunes de l'enseignement officiel; expérimenter des méthodes nouvelles pour la formation intellectuelle et physique de l'homme. Ce ne sont pas là des avantages négligeables : ce ne sont pas non plus des avantages tels que si la possibilité de faire concurrence à l'enseignement donné par la nation était supprimée, on puisse imaginer que les fondements de la société soient renversés. Il est relativement facile d'obtenir de la nation qu'elle comble les lacunes évidentes de son enseignement. Du moment où les professeurs ont la liberté nécessaire dans l'application des méthodes, nous pouvons être assurés que dans une corporation aussi agissante,

aussi nombreuse et tournée par devoir professionnel vers les spéculations théoriques, toutes les imaginations nouvelles trouveront des promoteurs; souvent elles n'en trouveront que trop. Ce n'est pas tant la liberté de l'enseignement privé qui est nécessaire aux sociétés que l'indépendance des professeurs enseignant au nom de la nation et payés par elle.

Par le mot instruction, nous entendons non seulement la formation intellectuelle procurée par les écoles primaires et professionnelles de toute nature, les collèges, les lycées, les facultés, les écoles supérieures; non seulement l'éducation physique et hygiénique si rudimentaires encore dans notre pays et pourtant si nécessaires à la vie, mais tous les moyens de culture, de récréation intellectuelle, bibliothèques, musées, théâtres, dont le développement tient une place de plus en plus grande dans le bonheur de la vie individuelle. C'est là une source de progrès et de joie encore réservée à un petit nombre d'hommes. La nation doit s'ingénier à en multiplier la diffusion.

Les cultes divers se rattachent également d'une façon intime à l'instruction publique puisqu'ils ont été et demeurent les procédés généraux de la plus haute culture morale que les hommes aient pu imaginer. Pendant longtemps ils ont même été les seuls procédés généraux de culture morale. En les reconnaissant, en les subventionnant, la nation constatait non leur vérité philosophique ou religieuse mais la nécessité de cette culture morale. Ils sont ou ne sont pas un service public suivant le nombre des individus qui jugent nécessaire de conformer leur vie à cer-

tains préceptes. Lorsque les religions constituent la règle morale adoptée par un nombre considérable d'individus, le devoir de solidarité qui domine toutes les relations sociales peut imposer à la nation l'obligation de faciliter, même à une minorité, l'exercice de ces religions, car il est beaucoup de services publics qui ne sont utilisés en fait que par une minorité. Qu'elles soient ou ne soient pas des services publics, elles doivent toujours être traitées avec faveur par l'ensemble des citoyens ; ceux-ci ont le droit individuellement de les juger, mais non, collectivement, celui de les entraver.

Notre citoyen reconstructeur de la société voudra ensuite certainement être protégé dans son travail.

Il n'y a pas bien longtemps que la seule idée de toute protection de ce genre semblait, aux écoles dominantes, une hérésie. Qu'avait-on besoin d'être protégé? Le seul jeu de la libre concurrence ne mettait-il pas chaque chose à sa place et n'assurait-il pas, avec le maximum de production, le triomphe des plus forts, des plus endurants et des plus rusés ? Il a fallu reconnaître que ces vues étaient théoriques, que le maximum de production, le triomphe des plus forts, des plus endurants et des plus rusés ne constituait pas la fin de l'humanité. La concurrence indéfinie, effrénée, universelle n'est pas la loi du progrès humain et la condition même des sélections que veut la nature. Si cette loi existait, elle serait féroce et c'est avec raison que l'homme se révolterait contre elle, mais elle n'existe pas. Sans frein, la concurrence devient une guerre implacable entre les individus et les groupes d'individus et elle aboutit à de redoutables tyrannies. Si le dogme

de l'égalité absolue des hommes est une chimère, celui de la concurrence sans limites est une monstruosité. Aujourd'hui les esprits les plus prévenus admettent que la nation doit intervenir pour protéger, réglementer le travail dans un grand nombre de cas. Les bornes à l'action de la nation ne sont plus qu'une question de tendances personnelles ou de possibilités actuelles. La limitation de la journée de travail des adultes, le repos hebdomadaire, les vacances obligatoires procèdent du même principe que la limitation du travail des femmes et des enfants. Ce n'est que par des subtilités sentimentales qu'on peut établir une origine différente pour ces manifestations d'une même volonté d'améliorer rapidement le sort des hommes. L'ouvrier qu'on ne juge pas capable de défendre sa femme et son enfant ne l'est pas davantage de se défendre lui-même contre les forces supérieures qui l'oppriment.

Cette protection donnée à chacun contre les autres et contre lui-même est un des bienfaits essentiels de la société; protection pour le patron comme pour l'ouvrier, aussi bien pour ceux de l'agriculture que pour ceux de l'industrie ou du commerce; protection contre la tendance inévitable de l'ouvrier à abuser de ses forces pour accroître son salaire et du patron à abuser de la concurrence des ouvriers pour réduire le salaire; protection de toutes les industries de la nation contre les industries des autres nations placées dans une situation plus favorable; lois contre l'abus de la force; lois inéluctables d'un ordre nouveau, créatrices d'un monde plus heureux; grande administration qui ne fait que naître et dont le rôle encore confus et souvent contradictoire ne fera que s'étendre. La nation interviendra de plus en plus non pour ramener tous les individus à une impossible égalité,

mais pour assurer à tous un minimum de bien-être, minimum dont les éléments croîtront sans cesse. Prétendre que le progrès naturel des idées, l'effort des masses doivent réaliser peu à peu ces améliorations sans que la nation ait à intervenir, est contraire à l'idée que nous nous faisons d'elle puisqu'elle n'est que la synthèse de l'intelligence et de la volonté des masses. Si elle abandonnait son rôle, elle cesserait d'être la nation. Les améliorations se feraient sans doute en dehors d'elle, au-dessus d'elle, mais à travers quelles discussions et quelles luttes! En préparant et réalisant ces progrès elle remplit son rôle ; en les hâtant, elle se grandit. Mais ce rôle n'est pas sans péril : car en ces matières infiniment complexes, il n'est pas facile de prévoir toutes les répercussions d'une mesure. Les réformes prématurées et inconsidérées troublent profondément le travail de la nation et provoquent infailliblement des reculs brutaux.

La protection et la réglementation du travail national sous toutes ses formes, dans tous ses éléments, sur toutes les parties du territoire sont donc dans une société moderne une des missions essentielles de la nation. La logique autant que l'intérêt du pays veut que cette protection soit exercée par une seule administration. Il n'existe aucune frontière précise entre l'industrie, le commerce et l'agriculture. Si l'on remettait les intérêts des patrons à une administration, et ceux des ouvriers à une autre, ne voit-on pas qu'il faudrait immédiatement une troisième administration superposée aux deux premières pour faire la compensation?

J'aime enfin à croire que ce citoyen avec lequel nous venons de reconstruire si allègrement la so-

ciété est doué de sentiments généreux et qu'il blâmerait sa nation si celle-ci n'organisait pas l'assistance publique.

La pensée que quelqu'un puisse encore mourir de faim, de froid, faute de soins, nous révolte. Cela n'arrive plus, dit-on. Cela arrive plus souvent qu'on ne pense. Au milieu de notre société civilisée on peut encore périr de faim comme sur le radeau de la Méduse. Et combien, chaque année, meurent lentement par la souffrance et les privations ! Nous voulons tous ardemment qu'il soit porté remède dans toute la mesure possible à ces souffrances et à ces privations. Est-ce un droit pour ceux qui souffrent ? Non. Quelle que soit l'ardeur de notre pitié, nous ne pouvons pas concevoir cela comme un droit. Dans la plupart des cas la misère et la souffrance sont dues à des causes personnelles, à la paresse, aux vices, ou tout au moins à l'absence de prévoyance. Cette menace constante de la souffrance est l'aiguillon du travail et du perfectionnement individuel. Elle est la morale de la destinée humaine et tout obéit à ces lois de la nature. Mais si ce n'est pas un droit pour les malheureux, c'est en quelque sorte un devoir pour les heureux : nous devons atténuer les applications brutales et excessives de ces lois naturelles, en corriger les injustices. On peut différer sur le nom et la modalité du secours que nous nous donnons ainsi les uns aux autres ; sur le fond, tous sont d'accord. Personne n'oserait affirmer un sentiment contraire. S'il l'osait, le mot seul d'humanité lui fermerait la bouche.

Ce sentiment ira toujours s'étendant, s'amplifiant, avec la conscience plus grande de la solidarité humaine. Il n'est au fond qu'un noble développement de l'égoïsme humain : il est l'assurance de

chacun contre la fatalité et l'entraînement de ses propres vices; le plus heureux des hommes sent sa joie atteinte et menacée s'il voit souffrir les autres.

Cette assistance ne peut être donnée utilement et complètement par l'initiative des individus. C'est une admirable chose que de s'occuper des malheureux. Mais pris tout entiers par la rude conquête de la vie, nous n'avons ni le temps, ni les ressources, ni les moyens d'information qu'il faudrait pour secourir utilement les autres. Avec la seule initiative des individus, les œuvres d'assistance peuvent se multiplier, s'entrecroiser, se superposer sur certaines parties du territoire et manquer sur les autres. Par l'absence de centralisation et de contrôle, elles peuvent, avec les meilleures intentions du monde, offrir des primes à la paresse et au vice. L'assistance qui n'est pas donnée avec suite, méthode et discernement, n'est qu'une manifestation vaine et souvent dangereuse de la solidarité des hommes. Aussi est-il peu de pays où elle ait été abandonnée entièrement à l'initiative des individus. L'Église, lorsqu'elle en était principalement chargée, agissait comme organe de la nation. Aujourd'hui la nation essaie d'organiser directement l'assistance. Non seulement nous ne comprendrions pas qu'elle se désintéressât des services d'assistance, mais nous lui demandons de les centraliser, de les coordonner assez fortement et assez complètement pour qu'à aucun âge, en aucune situation, l'homme ne puisse se considérer comme rejeté par la société dont il fait partie. Ni les traînards, ni les incapables, ni même les vicieux ne doivent être abandonnés aux hasards de la misère humaine; il faut qu'à toute heure une porte s'ouvre devant eux, qu'ils trouvent, sans autre justification que celle de leur âge, de leur maladie, de leur misère ou

de leur faim, l'asile, les soins et la nourriture dont ils ont besoin. L'homme normal est celui qui réalise la conquête de la vie avec les moyens que la nation met à sa disposition. Mais nul ne sait s'il triomphera dans la lutte et nul ne peut se désintéresser du sort de ceux qui n'ont pas eu la force nécessaire pour gagner le prix de la vie. Nous sentons très vivement que ceux-ci doivent être consolés et secourus, c'est entendu ; mais cependant dans une mesure, avec une suite et des effets différents, suivant la cause de la misère et la moralité de l'individu qui fait appel à notre aide. Dans la même misère, l'honnête homme, l'imprévoyant et le gredin ne sont pas également intéressants et nous ne pouvons traiter de la même façon l'homme victime du hasard et l'homme victime de ses vices. Un contrôle vigilant doit donc être exercé sur la distribution des secours de toute nature faite au nom de la nation. Qui peut exercer le plus utilement et le plus complètement ce contrôle ? Assurément ceux qui, étant chargés de maintenir l'ordre dans le pays, disposent de tous les moyens d'information sur les citoyens. Par cette nécessité d'une coordination et d'un contrôle efficaces, l'administration de l'assistance publique paraît donc se rattacher logiquement à celle de la justice et plus particulièrement à celle de la police intérieure qui est une fonction de la justice. L'assistance n'est-elle pas d'ailleurs une conséquence éloignée mais certaine de nos idées sur la justice ?

*
* *

Voies et moyens de communication, justice avec la police intérieure et l'Assistance publique, relations extérieures avec la Guerre, la Marine et les

Colonies, instruction publique avec les Beaux-Arts et les Cultes, protection du travail, voilà ce qu'un citoyen de notre temps attend de la nation dont il fait partie. Ainsi, sans faire appel aux théories spécieuses des écoles, en se servant seulement de son bon sens et des idées banales qu'il entend tous les jours exprimer, il a reconstitué les administrations de son pays ; il peut chercher; s'il n'est pas un constructeur de cités de rêve, il ne trouvera rien de plus.

Peu lui importent d'ailleurs les modalités administratives sous lesquelles les services lui seront rendus et les circonscriptions dans lesquelles se cantonneront les agents auxquels il s'adressera.

C'est toujours au nom de la nation que ces agents exécuteront les services, conséquences de la vie en société ; les mérites et les inconvénients des circonscriptions dépendent uniquement de la façon dont le service est rendu.

Nous sommes cependant portés à croire qu'il existe deux groupements naturels : la nation à laquelle on appartient, la commune où l'on vit, et qu'à chacun de ces deux groupements correspondent normalement des manifestations différentes de la vie sociale.

La commune est en effet une agglomération naturelle ; chacun sait la place qu'elle a tenue dans la formation de la France et en 1789 la Constituante a maintenu les communes avec leurs territoires.

A la réflexion, la commune perd singulièrement de son importance. Avec la mobilité actuelle des hommes, elle n'est qu'une circonscription administrative naturellement désignée pour certains devoirs et certains bénéfices de l'état social. Il ne faut plus y chercher le fondement d'une solidarité restreinte au

coin de terre où l'on vit. Elle fut peut-être l'embryon de la patrie; mais les horizons se sont étendus et chaque homme voit au-delà de son beffroi. La Commune n'est plus qu'un moyen d'organiser, sous le contrôle de la nation, avec les gens qui sont un instant nos voisins, l'application de certains objets de la vie sociale. A aucun moment elle ne doit opprimer la vie individuelle et devenir la forteresse de l'ignorance ou de la passion.

Eh! que faites-vous de la vie locale? Consiste-t-elle donc à dépendre de l'arbitraire ou de l'incapacité d'un maire, à boire de l'eau croupie, à attraper la fièvre typhoïde, à patauger le soir dans les fondrières de ruelles obscures, à entasser les enfants dans des écoles malsaines, à leur donner des chantres ou des savetiers comme instituteurs? Je connais un chef-lieu de département où les robinets des fontaines publiques sont ouverts, pendant l'été, une heure le matin, une heure le soir et où les affiches interdisent de se servir de l'eau pour tout autre usage que celui de l'alimentation. Les rues sont sales et la fièvre y règne en permanence. Cependant des monuments peu utiles, construits aux frais des contribuables, s'élèvent sur toutes les collines d'alentour. Est-ce cela, la vie locale? Peut-on admettre que les Français, conduits par leurs obligations, leurs affaires ou même leurs plaisirs à habiter telle ville ou tel bourg, y soient les victimes des rancunes, des jalousies, de l'ignorance, de la négligence des prétendus représentants de cette vie locale, et qu'une majorité d'imbéciles et d'incapables contraigne la minorité à une vie de sauvages!

Ce n'est pas trop de la puissance de la nation pour triompher de l'inertie et du mauvais vouloir des administrations locales; sans son action, elles

seraient généralement impuissantes à réaliser le minimum de bien-être que les hommes civilisés exigent aujourd'hui ; il est vrai que la proportion des sauvages, même dans une grande nation, est encore fort importante.

Le groupement communal n'a donc pas la valeur que nous sommes disposés à lui attribuer ; il ne peut exister que sous le contrôle incessant de la nation ; ce contrôle est une condition non seulement de force mais d'existence même de la nation. Le morcellement de celle-ci en une foule de petites sociétés autonomes, auxquelles on essaierait vainement de donner une vie factice en leur reconnaissant des intérêts distincts et bientôt en conflit, irait à l'encontre du grand mouvement d'unification des temps modernes.

La lente constitution de la France ne tend pas à autre chose qu'à cette organisation rationnelle de la puissance de la nation. A travers quel apparent chaos d'organismes provisoires ! Peu importe : en ce moment même où tant d'institutions semblent désorganisées par la politique, le mouvement s'accentue. Il est inévitable comme la substitution de la grande industrie à la petite. Toutes ces administrations locales jusqu'ici si imparfaites, si ignorantes, si peu soucieuses de leur mission et des intérêts de leurs commettants en prennent une conscience plus avisée, s'associent, se fondent, sous un contrôle de plus en plus actif et de plus en plus nécessaire de la nation, dont elles ne sont qu'une fragmentation provisoire.

Entre la commune, circonscription administrative naturelle, et la nation, réalisation pratique de la société humaine, se placent toutes les circonscriptions administratives imaginées par les peuples : provinces, comtés, départements, districts, cercles, arrondissements, cantons, etc...

Ces divisions sont nécessaires d'une nécessité très banale ; pour administrer un territoire, il faut fixer des circonscriptions aux administrateurs et grouper par régions certains intérêts. Aucune autre règle que les nécessités des services ne dicte l'étendue et la superposition de ces circonscriptions. Elles doivent toujours correspondre à l'état des communications et aux simplifications du progrès. Il est paradoxal de les vouloir maintenir au temps des rapides et du téléphone comme au temps des diligences Laffitte et Caillard et du télégraphe aérien de M. Chappe dont la fâcheuse image encombre le carrefour cher à madame de Staël.

Les inconvénients actuels de nos circonscriptions administratives sautent aux yeux. Le fétichisme avec lequel nous les maintenons ne s'explique que par la routine administrative et plus encore par l'avidité des intérêts locaux mal compris. Il est archaïque de considérer le canton, l'arrondissement, le département comme trois cercles dans lesquels l'administration tournera éternellement. Mais il serait excessif de croire qu'une nouvelle révolution est nécessaire pour mettre au point les choses.

Telles qu'elles sont, nos circonscriptions administrative existent depuis un siècle. Leur vice vient de notre esprit qui les veut immuables ; assouplissons-les dans chaque cas, pour les remettre à la mesure du temps présent et laissons à chaque administration le soin d'en tirer l'utile et d'en rejeter le nuisible. Que le département, l'arrondissement, le canton soient maintenus pour certains services et ne le soient pas pour d'autres, où serait le mal ? Les différents services n'ayant ni la même étendue, ni le même objet, logiquement les cadres et les divisions ne doivent pas être les mêmes.

LES AGENTS DE LA NATION, LES FONCTIONNAIRES DE GOUVERNEMENT, LES AUTRES FONCTIONNAIRES

Distinction faite communément entre les fonctionnaires dits de gouvernement et les autres fonctionnaires; que tous les fonctionnaires ont la même origine; que la grève est contradictoire avec la notion même du service public quel qu'il soit.

Tu sais donc maintenant, ô citoyen de France, ce que tu attends de ta nation? Par qui cela va-t-il être réalisé? Par un ensemble d'agents que tu appelles tes « fonctionnaires... » Fonctionnaire, dit le dictionnaire de l'Académie, celui, celle qui remplit une fonction ; fonction, « action qu'on fait pour s'acquitter des obligations, des devoirs d'un emploi, d'une charge et quelquefois cet emploi même, cette charge. »

Sommes-nous bien fixés ? Acceptons néanmoins ce mot vague. Tes fonctionnaires, ô Français, ce sont tous les agents de la corporation sociale, tous ceux qui ont pour mission de créer, d'assurer et de perfectionner sans cesse les services que tu considères justement comme la conséquence nécessaire de la vie en société.

Tu fais cependant parmi tous ces agents une distinction : ceux que tu charges de définir les règlements sociaux, de fixer les dépenses de la nation, de surveiller l'emploi de son argent, tu les crois volontiers d'une essence supérieure et tu les désignes d'un mot que tu ne prononces pas sans solennité : le gouvernement. Ainsi, dis-tu, le capitaine gouverne le navire qui porte les passagers vers de plus heureux rivages.

Encore n'est-ce pas le capitaine seul qui gouverne le navire : l'homme de barre, la vigie, et jusqu'au mousse qui change les amures ont bien aussi leur part de direction et de responsabilité, et si l'un d'eux ne fait pas son métier, le navire touche. N'importe : il nous plaît encore d'imaginer que le sort de la nation doit être remis à un homme ou à quelques hommes entièrement responsables de tout ce qui arrivera. Jadis nos pères passaient ou subissaient ce forfait avec un roi ou un empereur qui se prétendait désigné par Dieu, son génie ou ses passions. Le gouvernement c'était lui. Le mot a exprimé longtemps ainsi tant de puissance absolue, tant d'arbitraire que nous le répétons encore inconsciemment avec emphase. Il nous emplit la bouche et trop souvent nous tient lieu d'argument. Les droits imprescriptibles du gouvernement ! L'autorité du gouvernement ! Que de fois par semaine tout administrateur entend cette brève justification des choses les plus contestables ! Pour beaucoup d'entre nous, tout homme qui gouverne, reste une manière de Christophe Colomb lancé vers l'inconnu et demandant un jour de plus pour nous donner une terre nouvelle. Comment lui refuser ce jour ! En fait c'est tout au plus, trop souvent, un maître au cabotage qui fait une route fort connue et qui s'il ne peut nous conquérir les Amériques, peut

fort bien nous jeter sur les cailloux en mettant le cap sur la lune.

Quels sont ceux que nous considérons aujourd'hui comme les gouvernants de la nation ? Nous ne nous en faisons pas toujours une idée bien nette. « Dans les monarchies où la puissance exécutive est jointe à l'exercice de la souveraineté, a écrit Rousseau, le gouvernement n'est autre chose que le souverain agissant par ses ministres, par son conseil, ou par des corps qui dépendent absolument de sa volonté. »

L'un des hommes les plus savants de notre époque a défini le gouvernement : « l'exercice par le souverain de l'autorité publique » ou encore « la souveraineté mise en œuvre ». Oserai-je avouer que cela ne me donne pas une figure très nette des gens qui gouvernent. Mais si l'on nous presse un peu, nous arriverons à trouver que le gouvernement se compose actuellement en France des trois cents sénateurs, des cinq cent quatre-vingt-onze députés, du Président de la République et des douze ministres. Et c'est bien ainsi que la plupart des auteurs précisent le mot et leurs définitions.

Dans cette recherche empirique de la meilleure manière d'administrer les sociétés, après tant d'essais divers, nous sommes actuellement à la formule dite parlementaire. Mais peu de Français se font une idée exacte de la situation respective des différents agents de la nation. Dans notre opinion les sénateurs, les députés, le Président de la République, les ministres sont tout ; ils gouvernent. Les autres fonctionnaires sont peu de chose : ils servent le gouvernement : aux huit cent quatre-vingt-onze petits rois nonaires ou quaternaires, au Président de la République et aux douze ministres va toute notre

attention ; les huit cent mille autres, nous les ignorons volontiers; si nous nous en occupons, c'est pour leur réserver des reproches ou des injures.

Ce sont là des vues imparfaites de la réalité. D'un garde champêtre qui dresse procès-verbal à un Président de la République chassant sans permis, d'un agent de police arrêtant le ministre de l'Intérieur qui conduit une automobile à une vitesse excessive, d'un juge de paix condamnant un député pour tapage nocturne, d'un maire de commune rurale faisant dresser procès-verbal au président du Sénat qui, en villégiature dans la commune, jette ses eaux sales sur la voie publique, quel est le gouvernant et le gouverné? Si nous tenons à ce mot gouvernement, il n'est aucun agent de la nation qui ne soit en quelque manière un gouvernant. Cela nous apparaît avec évidence lorsqu'il s'agit d'un garde champêtre, d'un agent de police ou d'un juge. Est-ce moins vrai lorsqu'il s'agit d'un instituteur, d'un facteur des postes, d'un gardien de phare ou d'un conducteur de train? Chacun d'eux, quand il exerce ses attributions, est au même titre que les autres un agent de la corporation sociale; il concourt à réaliser la destinée de la nation et à mettre à la disposition de chacun de nous les moyens de vie. Tous ont exactement la même origine et la même nature; commis aux besognes d'utilité générale, ils sont tous, au même titre, des agents de la nation. Représentants du peuple, constituants, sénateurs, députés, lords, membres de la Chambre des Communes, magnats, figurants des doumas, ne sont que des fonctionnaires comme les autres.

Chez nous les huit cent quatre-vingt-onze fonctionnaires du Parlement trouvent dans le privilège de

retenir notre attention et d'emplir les journaux quelque compensation aux corvées éphémères et parfois douloureuses que nous leur imposons; les huit cent mille autres fonctionnaires, une satisfaction plus mélancolique dans l'accomplissement anonyme d'une besogne indispensable. Mais pas plus que les huit cent mille, les huit cent quatre-vingt-onze ne sont de droit divin; les urnes électorales n'ont pas pour eux distillé le saint chrême. Quoiqu'en pensent les dominicains familiers de certains hommes d'État, pas plus que Louis XV, père du peuple, ou l'administration du premier empire, la République n'est de droit divin. Et nous ne sommes pas dupes de ce qu'il peut y avoir de courtisanerie dans ces traités allemands où l'on insinue que tout gouvernement a une fin supérieure à l'intérêt des gouvernés. Certes l'arbitraire d'un Napoléon ou d'un Bismarck sont de redoutables réalités. Encore se réclament-ils du bien de la nation, et pour qu'ils réalisent leurs plans, il faut que nous ayons la sottise de nous laisser tromper par eux.

Toute autorité ne vient pas d'une force ou d'une volonté supérieure à notre raison. Toute fonction sociale, la plus humble comme la plus grande, vient du droit humain qu'a chacun de trouver des facilités de vivre de plus en plus grandes dans la nation, réalisation pratique de la société.

Renonçons donc aux formules dans lesquelles la sonore ambiguïté du mot « pouvoir » jouait un si grand rôle : séparation des pouvoirs; pouvoir judiciaire; pouvoir exécutif; pouvoir législatif. Ces formules ont eu leur mérite; elles étaient l'écho des investitures célestes d'autrefois et l'adaptation des anciennes idées à des régimes nouveaux. Mais leur temps est fini; la trinité des pouvoirs n'a pu résister

longtemps à l'examen; l'on s'est bien vite aperçu que le judiciaire n'était qu'une partie de l'exécutif et les écrivains modernes démontrent avec abondance et facilité le caractère artificiel de la théorie tout entière et l'impossibilité de marquer les limites précises de l'exécutif et du législatif. Ceux mêmes qui la défendent encore la condamnent souvent involontairement après l'avoir affirmée. Un savant professeur de droit écrit : « Il existe dans toute société civilisée deux pouvoirs, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif : le premier fait les lois, le second les applique ; » mais il ajoute immédiatement : « Il n'y a pas de limites fixes et immuables entre ces deux pouvoirs. »

Les agents d'une nation ne sont donc pas, les uns des maîtres, les autres des serviteurs, ils ne sont pas non plus des rivaux; tous sont étroitement associés pour une œuvre nécessaire suivant des formules variables et indéfiniment perfectibles.

Chaque fonctionnaire est supérieur à toute autorité en tant qu'il remplit sa fonction. L'organisation empirique des hiérarchies et des contrôles n'a d'autre objet que de le maintenir dans les limites de cette fonction et de l'inciter à la bien remplir. Nous le sentons vivement lorsque nous jugeons nécessaire d'instituer des garanties particulières pour l'accomplissement de certaines fonctions, l'inamovibilité des magistrats, les conditions de recrutement et d'avancement des professeurs, des officiers, etc... Ce ne sont là que les premières applications d'une idée générale qui doit peu à peu s'imposer : il n'est aucun agent qui puisse être traité comme un automate et le simple instrument d'une volonté supérieure. J'indique à ceux qui aiment les comparaisons militaires et assimilent volontiers l'administration à

une armée, thème facile pour les distributions, concours et enterrements, que d'après les théoriciens des guerres futures chaque soldat doit être désormais une unité vivante, agissante et responsable. Nous aurions beau jeu à expliquer que cela est encore bien plus vrai pour un fonctionnaire que pour un soldat.

Mais si tout agent de la nation, quel qu'il soit, doit avoir, dans l'intérêt de la nation, c'est-à-dire dans l'intérêt de chacun de nous, la plénitude d'autorité que comporte sa fonction, tout agent de la nation aussi, quel qu'il soit, est lié à l'accomplissement de sa fonction. Il est vis-à-vis de la nation en service commandé.

Tous les fonctionnaires ne sont pas recrutés par voie de service commandé. Ce mode de recrutement n'existe que pour quelques fonctionnaires, les soldats, les jurés. Qu'on le veuille ou non, il faut être soldat et juré. Celui qui se refuserait à remplir ces fonctions nécessaires à la vie sociale serait puni. Les autres fonctionnaires acceptent librement le caractère d'agents de la nation. Rien ne garantit que les choses se passeront toujours ainsi. Actuellement les fonctions données à l'élection sont généralement fort recherchées; si elles ne l'étaient plus, le suffrage des citoyens contraindrait légitimement à les remplir; il faut que la nation fournisse à l'ensemble des individus qui la composent les moyens de vivre même au prix de corvées imposées à quelques-uns.

Ces différences de recrutement ne sauraient d'ailleurs exercer aucune influence sur la nature du devoir des fonctionnaires. Le jour où ils ont reçu ou accepté le caractère d'agents de la nation, ils ont immédiatement contracté un certain nombre d'obligations dont la première est l'exécution du service public nécessaire à la nation.

Toute grève est une monstruosité ; car toute grève est de la mort volontaire ; nous sommes bien obligés de la subir, comme nous subissons la guerre, en attendant qu'une civilisation plus parfaite nous délivre de ces maux. Mais une grève d'agents d'un service public est une chose particulièrement absurde : elle est en contradiction avec la notion même du service public. Pourquoi l'avons-nous érigé en service public de la nation ? Parce que nous estimons qu'il est indispensable à la vie de chacun de nous. Pouvons-nous admettre que ceux qui en ont été chargés nous le refusent soudain et compromettent ainsi notre vie ? Cela est inadmissible. Ils commettent un crime de lèse-société et doivent être punis comme tous ceux qui brisent l'ordre social.

Principe évident et absolu pour tous les agents de tous les services publics, quels qu'ils soient. Des hommes éminents, à la science et à la sagacité desquels tous rendent hommage, ont cru pouvoir faire des distinctions entre les agents de la nation. Ceux qui détiendraient une parcelle de la puissance publique seraient seuls liés indissolublement comme des moines à leur fonction. Les autres, gérant les services publics comme on gère une entreprise industrielle, pourraient en prendre plus à leur aise avec la nation, et si la fantaisie leur vient, faire grève. Fonctionnaires d'autorité ; fonctionnaires de gestion : ingénieuse distinction d'école qui trouve quelque fondement dans certaines subtilités du droit administratif, mais qu'il faut laisser à la scolastique.

Les fonctionnaires, dits de gestion, nous sont généralement beaucoup plus nécessaires que les fonctionnaires dits d'autorité. Une grève des agents des postes, des agents des chemins de fer, des médecins ou des infirmiers des hôpitaux, aurait une autre

gravité qu'une grève des instituteurs, des préfets ou des conseillers d'État. Les premiers doivent être mis encore plus hors d'état de faire grève que les seconds.

Nous nous rendrons d'ailleurs un compte bien plus exact de toutes ces choses lorsque nous aurons examiné les attributions des différents agents de la nation française ; c'est alors seulement que nous pourrons tirer des conclusions définitives. Si rapide qu'il soit, cet examen nous apprendra, une fois de plus, que souvent les théories restent vaines ; que la pratique fait fonctionner les choses autrement qu'elles n'ont été réglées par les textes les plus travaillés et les plus minutieux ; que nous sommes encore très loin d'avoir réalisé tant bien que mal les conditions de vie sociale qui paraissaient déjà essentielles au temps de Louis XIV ; que Colbert et d'Aguesseau, s'ils revenaient, ne nous complimenteraient point ; et, pour citer des exemples : que la police n'existe pas en France ; que pour nous défendre contre les coquins, il nous faudrait dépenser cent millions au moins de plus par an ; que nous avons encore en grande partie la même procédure qu'en 1700 ; que les hommes les plus éminents et les plus hardis n'arrivent pas à triompher des obstacles qui s'opposent à la réforme de l'organisation judiciaire. Et de tout ainsi.

Nous avons des montagnes d'or à dépenser et l'effort de bien des générations à accumuler avant de faire fonctionner d'une façon à peu près normale les services publics que notre citoyen exigeait comme la manifestation naturelle de la vie en société. Voilà qui est de nature à nous inspirer, en même temps qu'un plus juste sentiment des possibilités sociales, une certaine méfiance pour les titans qui, sans se lasser, entassent des Ossa de projets sur des Pélion de rêveries.

LES MILLE FONCTIONNAIRES DE GOUVERNEMENT

Notre étude doit assurément commencer par les fonctionnaires dits de gouvernement.

Nous avons reconnu qu'un Français, après quelque réflexion, comprenait dans le mot gouvernement les trois cents sénateurs, les cinq cent quatre-vingt-onze députés, le Président de la République et les douze ministres. L'étude des attributions et du rôle respectif de ces neuf cent quatre fonctionnaires politiques auxquels, pour être complet, il faut ajouter les sous-secrétaires d'Etat et les chefs de cabinet, au total un millier, est considérée volontiers comme une partie spéciale de l'étude de l'organisation d'une nation. Le droit dit constitutionnel et le droit dit administratif seraient les deux divisions du droit dit public.

Je ne partage pas l'opinion de ce facétieux rédacteur du Dalloz qui au mot « Utopie » met pour tout commentaire : « voyez : droit constitutionnel » ; l'édition, il est vrai, date de 1862. L'examen des conditions générales dans lesquelles est organisée la vie sociale,

la discussion des conséquences que peuvent avoir les différents systèmes n'est pas une utopie. C'est justement qu'on considère maintenant cette étude comme la partie la plus intéressante de l'histoire. N'acceptons, pas toujours cependant aveuglément les distinctions arbitraires des écoles. Les facilités qu'elles offrent pour l'exposé des doctrines ne compensent pas toujours une certaine confusion qu'elles laissent dans nos esprits. La bonne ou la mauvaise constitution d'un peuple qui compte plus de huit cent mille fonctionnaires ne peut pas, ne doit pas dépendre uniquement du rôle et des attributions de mille d'entre eux.

LES SÉNATEURS ET LES DÉPUTÉS

Conditions générales de recrutement ; incertitude qui règne encore sur les attributions respectives de la Chambre et du Sénat ; critiques formulées contre le mode de recrutement des sénateurs et des députés ; ce qu'il faut penser des procédés tant critiqués ; notre capitale erreur sur le rôle des sénateurs et des députés.

Sur ce chapitre, je serai bref, non pas qu'il soit tabou et qu'il soit interdit à un autre fonctionnaire de parler librement de ceux-ci, assurément les premiers et les plus importants, mais parce que cette partie reste la plus connue de toute notre organisation sociale et qu'en cette matière, toute d'empirisme, chaque Français en connaît assez pour s'être fait une opinion.

Chacun sait que les lois, c'est-à-dire les règlements sociaux, les dépenses pour les services publics et les cotisations imposées obligatoirement à chacun pour couvrir ces dépenses sont arrêtées souverainement par l'accord de la majorité absolue des sénateurs et de la majorité absolue des députés, soit par l'accord de cent cinquante et un sénateurs au moins et de deux cent quatre-vingt-seize députés au moins, délibérant séparément ; que certaines lois, considérées

comme plus importantes que les autres parce qu'elles concernent le régime politique, sont votées par la majorité des sénateurs et des députés délibérant cette fois ensemble.

Les sénateurs, qui doivent avoir quarante ans au moins, sont nommés pour neuf ans, par département, par un collège électoral réuni au chef-lieu du département, comprenant les députés, les conseillers généraux, les conseillers d'arrondissement, les délégués de chaque conseil municipal, au total mille à quinze cents électeurs par département; le Sénat se renouvelle partiellement et par tiers tous les trois ans. Pour être élu sénateur il faut obtenir au premier ou au second tour de scrutin la majorité absolue des suffrages, et un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits. Mais si cette majorité n'est pas atteinte, un troisième tour de scrutin a lieu et celui qui obtient la majorité relative, c'est-à-dire celui qui a le plus de voix, est proclamé élu.

Les députés qui doivent avoir vingt-cinq ans au moins, sont nommés par arrondissement pour quatre ans au suffrage universel par les électeurs inscrits dans chaque commune sur les listes électorales, c'est-à-dire par les citoyens âgés de vingt et un ans accomplis, ayant dans la commune leur domicile juridique. Perdent le droit de vote les individus frappés de certaines pénalités, les interdits et les faillis. En sont privés momentanément dans l'intérêt de la discipline, les militaires dans l'exercice de leurs fonctions.

L'élection des députés se fait en bloc tous les quatre ans. Pour être élu il faut obtenir au premier tour de scrutin la majorité des suffrages et un nombre de voix égal à la moitié plus un des électeurs inscrits. Si ce résultat n'est pas obtenu, un second tour de scrutin a lieu quinze jours après. Celui qui obtient

le plus de suffrages quel que soit le nombre de ces suffrages, est proclamé député.

Le Sénat est donc élu par soixante-dix mille citoyens environ occupant déjà des fonctions électives ; la Chambre par douze millions comprenant en somme tous les citoyens français âgés de plus de vingt et un ans.

Ces brèves indications suffisent pour montrer tout l'empirisme de ces solutions. Il est presque aussi vain de les critiquer que de chercher à les justifier au nom des principes. Tout est une question de résultats. Or, les résultats démontrent d'abord que l'institution de deux assemblées devant concourir pour l'élaboration des règlements sociaux et des budgets de la nation est une bonne chose.

Sur les attributions respectives de ces deux assemblées et la façon dont elles doivent être composées chacun peut disserter à perdre haleine. Les hommes les plus compétents ne s'entendent pas. Voici trente-deux ans que nous regardons souvent avec passion fonctionner la Chambre et le Sénat, trente-deux ans que notre vie nationale paraît suspendue aux attributions de ces assemblées. Dans les matières les plus essentielles, ces attributions ne sont pas encore déterminées avec précision.

Les lois dites constitutionnelles déclarent que « le Sénat a concurremment avec la Chambre des députés l'initiative et la confection des lois; toutefois les lois de finances doivent être en premier lieu présentées à la Chambre des députés et votées par elle ». Mais que faut-il entendre par lois de finances? Est-ce seulement la loi de finances annuelle, le budget, ou toute loi ayant des conséquences financières? Même pour les lois de finances votées d'abord par la Chambre, le Sénat a-t-il le droit d'amender ces lois et

d'augmenter les crédits votés par la Chambre? On n'en sait rien.

Les ministres sont-ils responsables politiquement devant le Sénat comme ils le sont devant la Chambre? Lorsqu'ils sont mis en minorité devant le Sénat, doivent-ils se retirer? On n'en sait rien non plus. Les meilleurs auteurs sont en désaccord sur la question, et les ministres eux-mêmes soutiennent tantôt une thèse et tantôt l'autre. Tantôt ils affirment qu'ils ne doivent compte de leurs actes politiques qu'à la Chambre; tantôt ils posent la question de confiance devant le Sénat, et parfois en des matières économiques pour lesquelles on pourrait estimer, qu'en tout état de cause, il n'y aurait pas lieu de poser la question de confiance.

Quant à la façon dont sont recrutés les sénateurs et les députés nous sommes encore plus loin de nous entendre. Si l'institution pour l'élaboration des lois, la fixation du budget et le contrôle des services publics, de deux assemblées distinctes, si vivement attaquée au début de la République, est aujourd'hui très généralement considérée comme nous assurant des garanties, par contre le mode de recrutement de ces assemblées donne lieu aux critiques les plus vives et les plus diverses. Louer ce mode semblerait un paradoxe. Aucune autre condition que celle de l'âge n'est exigée des sénateurs ou des députés; car on ne peut vraiment considérer comme une condition de capacité qu'ils n'aient pas été condamnés par la justice de leur pays, qu'ils ne soient pas interdits; ou, s'ils sont commerçants, qu'ils n'aient pas fait faillite.

Pour le Sénat les uns regrettent qu'il émane d'un suffrage aussi restreint et demandent qu'on se rapproche autant que possible du suffrage universel, quitte à l'organiser autrement que pour la Chambre

des députés. Nos lois ont marqué quelque mouvement en ce sens. La loi de 1875 attribuait un seul délégué à chaque conseil municipal, quelle que fût l'importance de la commune. Elle assurait ainsi une prépondérance certaine aux communes rurales. Le Sénat représentait principalement les campagnes. La loi de 1884, sans fixer le nombre des délégués en proportion avec la population des communes, fait varier ce nombre de 1 à 30 avec celui des conseillers municipaux, et a assuré ainsi la prépondérance aux centres urbains de moyenne importance. En sens inverse, non seulement des publicistes éminents, mais des hommes d'Etat appartenant même aux partis les plus avancés estiment que pour donner toute sa valeur à l'institution des deux Chambres, il faut composer le Sénat par des procédés différant complètement de ceux qui sont adoptés pour la formation de la Chambre des députés ; l'idée en faveur aujourd'hui serait de concentrer dans le Sénat la représentation de tous les intérêts professionnels de France.

Quant aux députés, les plus éminents d'entre eux crient sur les toits que le recrutement de la Chambre se fait par des procédés dignes de la mentalité d'un Papou. Actuellement peu de Français défendent ces procédés. Les élus, au lendemain du scrutin qui assura leur triomphe, ont un rictus en parlant de la campagne électorale. La tyrannie féroce exercée par les électeurs sur leur représentant, la terreur que cette tyrannie inspire aux plus courageux, seraient comiques si nous n'en souffrions gravement. Ce n'est pas là sentiment d'hommes vieillis et désabusés. La plus brillante et la plus ardente jeunesse, celle en qui nous mettons légitimement tout l'espoir de l'avenir, ne pense pas autrement. Voici le portrait que M. Paul Boncour a buriné récemment du po-

tentat de sous-préfecture : « Il est modéré, opportuniste, radical et sera demain socialiste suivant la couleur des bulletins qui font la majorité dans son pays. A mesure d'ailleurs que s'accentuait sa teinte, lui corsait ses épithètes. Il a servi l'Empire, trahi Gambetta et renversé Ferry. Les ministères successifs n'ont pas eu de plus fidèle soutien jusqu'au jour où il eut plus d'intérêt à les combattre. Encore attendit-il la séance décisive ; et, le ministère tombé, il changea son bulletin après la bataille. Ses opinions se sont modifiées, mais ses rapports avec les électeurs sont restés les mêmes : à la fois esclave et souverain, domestique et despote, il fait leurs commissions et les fait trembler. Comme il a servi tous les ministères, ceux-ci l'ont servi ; comme il n'était pas sûr, ils l'ont bien servi pour le mieux garder et les services rendus lui ont fait une situation solide. Pas un cantonnier qui ne soit placé par lui, pas un facteur qui ne soit à ses ordres, pas un instituteur qu'il n'ait menacé d'un déplacement d'office, pas un détour des ministères qui ne lui soit connu ; il est familier avec les huissiers, hautain avec les chefs de bureau ; les ministres l'exècrent mais ils lui donnent raison, car il a le bulletin capricieux et la sollicitation tenace. »

Les imperfections du procédé par lequel nous désignons un député ont été mille fois démontrées par les hommes les plus éloquents de la Chambre. Nous savons tous que l'arrondissement de Barcelonnette, avec 3.443 électeurs, a droit à un député et que le premier arrondissement de Nantes, avec plus de 30.000 électeurs, n'a droit également qu'à un seul député. Ce qui fait qu'un seul électeur de Barcelonnette vaut dix électeurs de Nantes. Nous savons tous que ces inégalités absurdes se multiplient sur tout le

territoire de la République et que dans la représentation nationale notre suffrage peut valoir de 1 à 10 et même plus suivant le lieu que nous habitons.

Mais il y a bien plus fort. En 1906 le total des voix obtenues par tous les élus de la Chambre, par les 591 députés, a été de 5.209.606, tandis que le total des électeurs inscrits était de 11.593.458.

Par conséquent 6.383.852 électeurs ne sont pas représentés dans la Chambre actuelle, c'est-à-dire la majorité, et de beaucoup, des électeurs français. Notons qu'il s'agit du total des voix obtenues par tous les députés de tous les partis. Comme il suffit du consentement de la moitié plus un des députés pour assurer le vote d'une loi par la Chambre, en définitive deux millions et demi de Français peuvent faire la loi aux 11.600.000 électeurs et aux 25.000.000 de Français et de Françaises âgés de plus de vingt ans qui ont été dénombrés dans le dernier recensement. Si l'on réunissait dans un scrutin imaginaire tous les députés qui ont eu le moins de suffrages en 1906, on verrait que théoriquement le pouvoir de faire la loi et de l'imposer aux autres Français peut appartenir à un million de Français.

Ces calculs ont été faits et refaits dans tous les journaux : il n'est pas de village où ils n'aient été commentés. Peut-on vraiment dans ces conditions, demandent les critiques, parler encore de volonté nationale ?

Sans doute : mais qui croit encore sérieusement à la fiction de la volonté nationale ? Je sais bien que la Déclaration des droits proclame que la loi est l'expression de la volonté nationale. Il faut faire la part de la solennité des proclamations ; et puis, c'était il y a cent vingt ans, au lendemain de Jean-Jacques et du contrat social. Nous en sommes bien revenus. La volonté

nationale si elle existait, serait plus souvent négative que positive. Car la foule, comme les femmes, sait beaucoup mieux ce qu'elle ne veut pas ou ce qu'elle ne veut plus, que ce qu'elle veut. Aucun raisonnement n'établira jamais d'ailleurs que cinquante et une brutes alcooliques doivent imposer leur manière de voir à quarante-neuf Renan, Pasteur, Taine ou Anatole France.

Mais il est certain qu'il nous faut des règlements sociaux, que ces règlements sociaux doivent correspondre aux habitudes, aux mœurs et aux opinions de la moyenne des Français, sous peine de demeurer des lettres mortes, que l'organisation des services publics doit être tenue aussi constamment en harmonie avec ces habitudes, ces mœurs et ces opinions et seconder le développement de notre vie individuelle.

Il nous faut donc, pour la fixation des règlements sociaux, pour la détermination et le contrôle des services publics, un corps de fonctionnaires qui dépende étroitement de nous, qui soit tenu de rester en relations constantes avec nous et de nous tâter constamment le pouls.

Dussé-je passer pour un esprit rétrograde, j'avoue que le système auquel nous sommes arrivés — empiriquement, c'est entendu — après tant de révolutions, de constitutions plus ou moins magnifiquement rédigées, ne me paraît pas un si fâcheux système, quoiqu'il soit aussi difficile à justifier en théorie que facile à critiquer en pratique.

Tout d'abord nos systèmes d'élection nous donnent des hommes absolument dévoués. Le dévouement, il est la condition de l'élection et plus encore de la réélection. Avec le scrutin secret, aucun député ne sait exactement par qui il a été élu, et ne peut se vanter de s'être assuré définitivement un électeur. Le souci

de la réélection lui commande de ménager tout autant ceux qu'il croit pouvoir conquérir que ceux qu'il suppose avoir déjà conquis. Ce dévouement absolu, universel, envahissant, est même l'un des reproches qu'on fait le plus volontiers à nos modes d'élection. Mais pourvu qu'il trouve des digues dans l'organisation des autres services, et nous verrons que la chose est plus aisée qu'on ne croit, il a plus d'avantages que d'inconvénients. Puisque le propre de ces fonctionnaires est d'exprimer l'opinion commune des Français, il est opportun que la façon dont ils sont choisis les contraigne à se préoccuper constamment de l'opinion commune de leur circonscription.

Quel que soit d'ailleurs leur parti, ce dévouement et cette vigilance obligatoires sont presque toujours accompagnés de talent. Il faut du talent pour s'imposer à un collège électoral; il est entendu que ce talent doit être doublé de patience, d'obstination et parfois de ruse. Mais, après tout, ce sont des qualités qui ont aussi leur prix dans le gouvernement d'une nation. Et que de talent ne faut-il pas ensuite pour réussir à la Chambre ou au Sénat? Cette sorte de concours perpétuel à deux échelons laisse bien loin derrière elle toutes les épreuves les plus savantes. En fait, les hommes remarquables sont nombreux dans toutes les fractions du Parlement. Malgré l'exaspération des discussions politiques, nul n'en doute. Et si nous en doutions, nous n'aurions qu'à regarder comment se comportent nos hommes politiques en relation ou en conflit avec ceux des autres pays. Ceux-ci, préparés par des méthodes différentes, par celles qui sembleraient théoriquement les plus sûres, n'ont pas souvent le dernier mot. Nous ne pouvons pas ne pas être satisfaits de la politique extérieure de la

France depuis trente ans. Or cette politique extérieure a été à peu près entièrement l'œuvre des parlementaires. Alors même qu'ils nous semblaient le plus improvisés dans des fonctions nouvelles pour eux, ils ont tenu tête heureusement aux routiers des empires et des monarchies.

Ces résultats jugent le procédé, et doivent mettre quelque sourdine à nos dissertations pessimistes. Jamais nos surintendants législateurs ne seront parfaits parce qu'ils resteront des hommes et que nul procédé n'en fera des êtres surhumains. Si le procédé existait, la sagesse commanderait peut-être de n'y pas recourir; des conciles de surhommes ne pourraient faire que des œuvres théoriques et dangereuses. Les codes ne sont pas des bréviaires d'ascètes; c'est nous qu'il faut faire vivre avec nos préjugés, nos faiblesses, nos passions, et non des êtres imaginaires.

Le scrutin de liste et la représentation proportionnelle sont fort recommandés à l'heure actuelle. Ils feraient assurément disparaître une partie des inconvénients qu'on signale. Si cependant malgré tout leur talent et la force de leurs arguments, les promoteurs de la réforme n'arrivent pas à créer le mouvement dont ils ont besoin pour la faire aboutir, est-ce uniquement parce qu'elle heurte certains intérêts privés et parce que l'application pratique est sinon difficile à organiser, du moins assez difficile à expliquer avec clarté et brièveté? N'est-ce pas plutôt parce que nous avons un certain effroi de cette obligation où nous serions de nous prononcer tous les quatre ans sur des idées et non sur des hommes? Nous avons beaucoup de peine à porter un jugement sur les faits les plus connus et les plus commentés de notre histoire. La valeur des

actes et des projets de la Révolution demeure encore fort obscure pour nous. Des hommes considérables consacrent leur vie à l'étudier et à la discuter et je ne blesserai pas mes compatriotes en disant que la plupart sont incapables de formuler une opinion sur ce grave sujet. Pourront-ils donc se prononcer avec plus d'utilité sur les rêves de révolutions futures?

Le choix de l'homme, du mandataire qu'on prend parce qu'on le connaît, est au contraire une base bien normale et bien solide. Quelques-uns ont demandé que ce mandataire fût choisi non pas seulement à la majorité absolue aux premiers tours de scrutin et à la majorité relative ensuite, mais par une fraction plus importante des citoyens, par exemple par les deux tiers des électeurs inscrits ; si ceux-ci n'arrivaient pas à se mettre d'accord, ils ne seraient pas représentés dans les assemblées de la nation. Un certain nombre de circonscriptions resteraient peut-être quelque temps sans représentant, pas bien longtemps : mais où serait le mal? La plupart des inconvénients du régime actuel disparaîtraient. L'obligation où seraient les électeurs de s'entendre pour choisir un homme conciliant les opinions des uns et des autres, garantirait qu'il représente cette opinion commune que les Chambres sont chargées d'exprimer. On ajoute qu'un homme réunissant tant de suffrages sur son nom serait vraisemblablement un homme intelligent et un brave homme. Que nous faudrait-il de plus ! Nul ne peut considérer comme un rite sacro-saint la désignation d'un député ou d'un sénateur à la majorité, dite si significativement relative. Il suffit de pousser les choses à l'extrême, de supposer qu'un grand nombre de candidats se présentent et maintiennent leur candidature au second tour, pour constater qu'un député ou un sénateur,

grâce à la majorité relative, peut être l'élu d'une infime minorité.

Beaucoup d'écrivains politiques soutiennent aussi que nous ne devons pas plus longtemps refuser aux femmes le droit de voter. Passe encore pour les femmes mariées, s'il est admis que la communauté des époux doit s'étendre jusque-là et que le mari représente la communauté devant l'urne électorale comme il la représente en justice. Mais les femmes célibataires et les veuves : peut-on, avec le développement de l'instruction, leur interdire encore de participer à la gestion des affaires publiques ?

Associons-nous de toutes nos forces aux tentatives faites pour élargir le suffrage et améliorer le recrutement de nos surintendants législateurs ; nous en profiterons à coup sûr ; mais ne nous laissons pas troubler outre mesure par la violence et la passion des critiques. Notre erreur capitale est de leur demander constamment autre chose que ce pourquoi ils sont faits. C'est nous qui exagérons et pervertissons leur rôle.

Nous imaginons qu'ils doivent constamment faire des lois nouvelles, élaborer un état social nouveau. Récemment un journal important vitupérait la Chambre actuelle, parce qu'au train dont elle allait, elle n'atteindrait pas, en quatre ans, le chiffre de cinq cents lois qu'avaient allègrement dépassé ses devancières. Cinq cents lois en quatre ans ! Faisons la part des lois dites d'intérêt local qui ne sont souvent que des actes d'administration : reste encore un chiffre imposant de lois proprement dites. Quel singulier état d'esprit révèlent des vitupérations de ce genre. Un parlement qui se bornerait à bien mener nos affaires intérieures et extérieures, sans voter aucune autre loi que le budget, soit quatre en tout dans

la législature, serait-il un si mauvais Parlement? Personne ne peut penser que nous ayons besoin de tant de lois nouvelles. Depuis cent ans qu'on en fait ainsi, à quel état de perfection sociale ne devrions-nous pas être si ces lois avaient tant d'efficacité. Chacun sent au contraire avec vivacité le besoin de quelque stabilité : nous ne pouvons voir constamment tout remettre en question par des lois nouvelles; notre activité, enfermée dans un si court espace de temps, doit pouvoir s'exercer sur des données connues, et n'être pas sûr du lendemain aggrave encore la misère de l'homme sûr de la mort.

Cette conviction que le Parlement est une usine à lois et que son mérite se mesure à la quantité de besogne produite, entretient un fâcheux état d'esprit. Qui n'a entendu dire par les hommes les plus intelligents : « Il faut faire quelque chose. » Redoutable prélude de toutes les sottises dans la vie publique comme dans la privée. Il ne faut rien faire quand rien n'est à faire. Chaque jour donne une nouvelle leçon. Depuis trente ans, tous les partis, les plus modérés comme les plus avancés, proclament qu'il faut introduire plus de justice dans l'impôt. Des nombreux projets cherchant à traduire cette formule sentimentale, aucun ne paraît établi de manière à fonctionner pratiquement. Enfin l'on s'adresse à un homme du métier. Cet homme intelligent et exact imagine un système efficace : on lui demandait une sorte de petite guillotine; il n'apporte pas une seringue. Stupéfaction et horreur! C'est pourtant bien ce que nous réclamions tous depuis trente ans.

Notre Parlement a pour fonction principale de maintenir l'ordre social, non d'en élaborer indéfiniment un nouveau; fort inopportunément nous nous plaignons parfois de la lenteur des procédures parle-

mentaires. Lorsqu'il s'agit de lois véritables, nous nous plaindrions plus exactement de l'insuffisance de ces procédures. Le moindre acte administratif est précédé de formalités nombreuses et compliquées, d'enquêtes, de contre-enquêtes, de consultations de toute nature : une loi peut être votée sans aucune préparation. Cela n'a pas grand inconvénient pour les lois dites politiques. Les passions qu'elles soulèvent font qu'elles sont longuement discutées et leur portée réelle est souvent moindre que nous ne l'imaginons. Mais pour les lois dites d'affaires, les plus importantes, il en va tout autrement. Quelques intéressés les rédigent dans le secret des commissions; on les vote souvent sans discussion à la Chambre et au Sénat, sur des rapports sommaires. Le texte garde la trace des états d'esprit différents des hommes qui les ont combinées. Elles satisfont peu de gens : parfois ceux même qui les avaient provoquées, n'y trouvant pas les ressources espérées, sont les premiers à les critiquer lorsqu'elles ont paru au Journal Officiel.

Nous n'avons donc pas à nous préoccuper de hâter le vote des lois et d'en multiplier le nombre, mais uniquement de tirer un parti plus judicieux du travail considérable que fournissent annuellement les sénateurs et les députés.

Nous ne devons pas non plus nous imaginer que les deux monuments, inégaux de style et de valeur architecturale, situés l'un au bout de la rue de Tournon, et l'autre à l'extrémité du pont de la Concorde, contiennent les deux hémisphères cérébraux et toute l'encéphale de la France. Tout encourage ce préjugé, ce goût de la conversation que César notait déjà chez nos ancêtres, et qui trouve un aliment facile dans les discussions parlementaires, nos traditions, notre pro-

pension, à nous décharger de tout sur un autre. Il semble que nous attendions tout, la vie et le reste, du Parlement, comme nos pères l'attendirent de l'empereur, et nos grands-pères du roi.

Sans doute, nous ne pouvons concevoir une démocratie sans parlement, et sur un budget de 4 milliards ce n'est pas trop de consacrer 15 millions à ce Parlement. En portant leur indemnité à 15.000 francs, les sénateurs et les députés n'ont nullement dépassé la mesure. Cette indemnité est encore loin de correspondre à leur importance, au travail qu'ils fournissent, aux frais et risques de toute nature qu'ils assument, et nous serions injustes, si nous ne reconnaissions qu'ils nous donnent, en réalité, gratuitement une partie de leur temps. Mais, après tout, pendant cinq mois, chaque année, sénateurs et députés sont aux champs : le Parlement n'existe plus; le mécanisme social fonctionne, la nation vit, et parfois, sa vie se manifeste par des actions de la plus grande importance. Si, par quelque événement imprévu, les vacances se prolongeaient outre mesure, la nation ne cesserait pas de vivre. On peut même penser qu'avec l'admirable développement de la presse, sa liberté, sa puissance et sa curiosité, tutélaires soupapes de nos agitations, pendant quelque temps, pendant assez longtemps peut-être, pourrait se maintenir l'activité de ce qu'on appelle généralement l'administration, et que les plus grands abus seraient évités. Mais que cette administration s'arrête, voici la nation qui se dissout et retourne à la barbarie.

Ne renversons donc point l'ordre naturel. Une nation démocratique ne pourrait vivre longtemps sans Parlement; toute société cesse d'être, si les administrations chargées de ses services publics entrent en

décomposition. Maintenir les lois en harmonie avec les mœurs, fixer périodiquement les services publics et les cotisations que chacun de nous paye pour ces services, surveiller l'emploi de ces cotisations et la bonne exécution de ces services est déjà une grande besogne et suffit à faire des sénateurs et des députés les premiers fonctionnaires de la nation ; de tous les autres ils sont les contrôleurs, ils ne sont pas les maîtres.

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Nomination; durée des fonctions; traitement; attributions; notre ignorance en la matière. — Attributions dites administratives; nomination aux emplois civils et militaires; comme quoi contrairement au vœu de la Constitution, le Président n'exerce pas en fait cette attribution; mais, comme quoi, contrairement à ce que nous croyons du régime parlementaire, il nomme très souvent en fait les ministres dont la nomination ne lui a pas été expressément attribuée et est ainsi le maître de notre destin; révocation des fonctionnaires; commandement de la force armée; négociation et ratification des traités; droit de grâce. — Attributions vis-à-vis du Sénat et de la Chambre : Promulgation des lois; convocation des Chambres; deuxième délibération; dissolution. — Pouvoir dit réglementaire du Président de la République : la loi et le règlement; les règlements dits d'administration publique. Evolution du rôle présidentiel; maison militaire et maison civile.

Versailles s'est réveillé; toute la matinée, la compagnie de l'Ouest, améliorant pour un jour son service, a déversé pêle-mêle des législateurs, des femmes, des journalistes, des intrigants et cette tourbe de gens qui vont toujours le nez au vent. On s'est empilé aux Réservoirs; les moindres caboulots ont fait recette. Les redingotes noircissent les nobles terrasses. Sous les regards morts des dieux anciens, on crie, on gesticule. Soudain une rumeur emplit

le royal palais et secoue les glaces. C'est fait : au scrutin secret, sans qu'aucune disposition de nos lois interdise d'ailleurs le scrutin public, à la majorité absolue s'il s'agit du premier tour de scrutin, à la majorité relative s'il s'agit d'un autre tour de scrutin, les huit cent quatre-vingt-onze sénateurs et députés réunis en congrès viennent d'élire le nouveau Président de la République. Après quelques paroles flatteuses aux journalistes, les seuls, avec les assassins, qu'il ait désormais à redouter, le nouvel élu sort du palais du roi tandis que les tambours battent aux champs, monte dans un landau attelé de chevaux d'artillerie, et part en poste militaire pour l'Élysée. Tout s'est passé avec la plus grande facilité.

Sept fois depuis trente ans, parfois dans de très graves circonstances, l'élection s'est faite ainsi sans aucuns troubles, avec promptitude et liberté; l'opinion l'a bientôt ratifiée et l'expérience l'a justifiée. Quelles que soient les théories, le résultat est digne d'attention.

La voiture descend au galop des chevaux les Champs-Elysées : elle tourne dans l'avenue Marigny. Les badauds lèvent leur chapeau et pensent : « En voilà pour sept ans, à raison de 1.200.000 francs par an. »

Pourquoi sept ans? Le Président des Etats-Unis est nommé pour quatre ans; celui du Brésil également : celui de la Suisse pour un an. Chez nous, les députés sont nommés pour quatre ans : les sénateurs pour neuf; d'autres fonctionnaires pour six, d'autres pour deux. Le septennat illustré dans la Bible par les jours de la création, les plaies d'Egypte, et les longues fiançailles du résigné Jacob, n'appartient qu'au Président de la République en vertu d'une transaction imaginée par M. de Mac-Mahon.

Lorsqu'au mois de novembre 1873, il apparut que la restauration de la monarchie allait se heurter moins encore à la volonté ou à la providentielle maladresse des hommes qu'à la force même des choses, la majorité réactionnaire de l'Assemblée nationale jugea nécessaire de donner à Mac-Mahon des pouvoirs moins provisoires. Elle avait refusé trois ans à l'illustre Thiers. Changarnier demanda dix ans pour le nouveau président. La commission en consentit cinq, et ce fut le maréchal lui-même qui dans son message indiqua sept ans : « Après y avoir bien réfléchi, j'ai cru que le délai de sept ans répondrait suffisamment aux exigences de l'intérêt général et serait plus en rapport avec les forces que je puis consacrer à mon pays. » Les sept ans furent votés et il parut obligatoire de les maintenir en 1875, puisque Mac-Mahon était toujours là. Le septennat transactionnel indiqué par l'intéressé est aujourd'hui consacré par la prescription trentenaire. Les traités de droit constitutionnel le justifient par les meilleures raisons, et tous les Français admettent qu'un Président de la République doit être nommé pour sept ans. Ils admettent aussi sans discussion chaque année, car le traitement est fixé annuellement par le budget et pourrait être par conséquent chaque année revisé, qu'il convient de lui allouer 100.000 francs par mois. Pour un roi ce serait au rabais. Le plus mal payé des souverains de l'Europe, le roi du petit Danemark, touche près de 1.400.000 francs; le prédécesseur du roi actuel n'en avait pas moins bien casé ses enfants. Notre bon ami le roi Edouard reçoit 11.750.000 francs, plus 500.000 fr. pour son fils aîné; notre grandiloquent voisin, l'empereur Guillaume, 11.700.000 francs, et le roi de notre sœur l'Italie, 14.250.000 francs. Pour un fonction-

naire de démocratie, 1.200.000 francs sont assurément un gros traitement, d'autant qu'en cas d'exposition ou de voyages à l'étranger, le Président reçoit souvent des crédits supplémentaires importants. Le Président Roosevelt ne touche que 250.000 francs; il n'apparaît pas que la considération et l'importance de ce digne homme en aient été diminuées. Le Président de la République helvétique n'a pas même des appointements de chef de bureau. Chez nous, la disproportion entre le traitement du Président de la République et celui des fonctionnaires les plus payés est grande. Un ministre qui a des obligations certaines et de lourdes charges réparties sur quelques mois ne touche que 5.000 francs par mois. Beaucoup de Français estiment que leur pays serait diminué, si le premier fonctionnaire de la République ne pouvait se rendre en daumont au Grand Prix, offrir des chasses aux cousins des empereurs, traiter magnifiquement les rois et les mener aux soirées des galas dans des carrosses précédés de piqueurs en tenue de carnaval : c'est peut-être vrai. Quelques-uns, peu épris d'histoire romaine et jugeant que la grandeur d'une maison doit se connaître à la fortune de ceux qui l'ont servie, n'admettent pas qu'un ancien Président de la République reprenne en sortant de l'Elysée la vie modeste qu'il menait avant son élection. Ce sont là raisons de gens du monde que chacun apprécie suivant son humeur. Pour nous, citoyens d'une démocratie, nous devons chercher dans les attributions du Président de la République, tout au moins dans celles qu'il aurait le droit d'exercer, la justification de son traitement.

Ici notre ignorance est assez grande. Avouons que nous connaissons la durée et les émoluments du mandat, la présidence du Conseil des Ministres, les

tirés de Rambouillet ou de Marly, les réceptions ouvertes, bals et garden-party de l'Elysée, les innombrables charités, le protocole des réceptions officielles, les galas et les courses, la Daumont et ses piqueurs, mais que notre connaissance s'arrête à la porte du Président. Nous savons qu'il est irresponsable ; les Chambres ne pourraient le déposer avant l'expiration de ses pouvoirs. Nous voyons bien sa signature au bas des papiers officiels, lois ou décrets. Mais n'est-ce pas pour ampliation qu'il signe, et ce grand personnage ne serait-il qu'un greffier doté de fabuleux appointements?

Ne rougissons pas de notre ignorance. Des gens plus renseignés que nous ne sont pas bien fixés sur la matière. Un confident par métier des hommes politiques m'a raconté qu'un soir, chez lui, la veille d'une élection présidentielle, plusieurs notables que la voix publique désignait comme candidats et qui ne s'en défendaient point, s'entretenaient du rôle d'un Président de la République : ils ne s'entendirent point, non pas seulement sur ce qu'il devrait être, mais sur ce qu'il avait la faculté légale d'être. En faut-il conclure qu'il n'a pas d'attributions définies? Ce serait une grave erreur.

La Constitution de 1875 accorde au Président de la République une puissance supérieure à celle du roi de plusieurs grandes monarchies.

Il nomme à tous les emplois civils et militaires, il dispose de la force armée, il négocie et ratifie tous les traités.

« Il nomme à tous les emplois civils et militaires. » Tout de suite nous apercevons que cette affirmation de la Constitution est trop absolue. Le Président de la République ne nomme pas les insti-

tuteurs, les gardes champêtres, les cantonniers, les employés des régies financières, les conducteurs des Ponts et Chaussées, les agents de police, etc. Ces agents sont nommés par les ministres, les préfets, ou les maires. En vertu d'une délégation expresse ou tacite du Président de la République ? Nullement, puisque ces nominations peuvent se faire en dehors et au-dessus de la volonté du Président. Les commentateurs les plus autorisés ajoutent à la phrase de la Constitution cette restriction mentale : « Le Président nomme à tous les emplois civils et militaires... pour lesquels ce mode de nomination n'a pas été et ne sera pas autrement déterminé par la loi. »

En fait et sans que cela soit inscrit dans la Constitution comme aux États-Unis, les lois ont prévu un autre mode de nomination à peu près pour tous les fonctionnaires inférieurs. Elles ont laissé au Président la nomination des fonctionnaires supérieurs. Il nomme les membres du Conseil d'État, de la Cour des Comptes, les directeurs des Ministères et des régies financières, les chefs des principaux établissements rattachés à l'État, les magistrats, les officiers, les ambassadeurs, etc.

Est-il donc le seul et souverain grand électeur de tous ces personnages ? D'abord il doit observer les règles spéciales d'âge, d'aptitudes, mises à la nomination de certains fonctionnaires et respecter les garanties accordées à quelques-uns d'entre eux, par exemple, le grade pour les officiers, l'inamovibilité pour les magistrats. Ensuite, en cette matière comme en toute autre, il ne peut agir qu'avec le contre-seing d'un ministre. Ne nous trompons pas sur ce mot « contresigner » : il semble indiquer que le ministre ne fait qu'authentiquer et que c'est le Président qui a l'initiative. Ce serait en effet le sens grammatical

du mot : « contresigner : signer un acte en vertu des fonctions qu'on exerce, après que celui dont cet acte émane y a lui-même apposé sa signature ». Or ici, au contraire toute l'initiative est au ministre ; le contrôle seul au Président. Les décrets de nomination soumis au Président portent toujours déjà la signature d'un ministre. Dire que le Président nomme est donc inexact ; il peut plutôt refuser de nommer. Même dans ces limites, ce contrôle est-il effectif ou nominal? En fait trop souvent nominal ; le Président signe constamment des nominations et pour toutes les parties du territoire. Si le scandale d'une nomination n'est pas notoire, il n'est le plus souvent averti, dans l'état actuel des choses, que par des renseignements ou des réclamations dont il ne peut faire état.

Mais pourquoi n'organise-t-il pas un contrôle très sérieux? En l'investissant de la nomination de tous les fonctionnaires, la Constitution lui impose l'obligation de ce contrôle et nous lui fournissons le moyen de s'acquitter de cette obligation en le dotant généreusement : il peut, il devrait se faire représenter tous les dossiers, les étudier et ne signer qu'en connaissance de cause. L'existence, la seule annonce de ce contrôle empêcheraient bien des abus. Elles ne suffiraient pas, sans doute, à les arrêter tous. Nous verrons que les fonctionnaires, tous les fonctionnaires, doivent trouver contre toutes les injustices des garanties supérieures à la bonne volonté d'un seul. Ce serait déjà beaucoup que le premier des fonctionnaires, celui que son élection place en dehors et au-dessus des partis et qui gouverne pour toute la France, vérifiât les titres de ceux qu'il nomme.

Mais, diront les ministres, alors ce n'est plus

nous qui nommons les fonctionnaires ! Où voyez-vous, ô ministres, dans la Constitution que vous nommiez à tous les emplois ? La Constitution dit exactement le contraire. Nous l'altérons déjà en réduisant l'intervention du Président à un simple contrôle. Mais en réalité, cette combinaison d'une proposition faite par les ministres, et d'une sanction réfléchie donnée à leur initiative par le Président, est tout à fait conforme à l'esprit de la Constitution, et, dans l'état de nos mœurs politiques, donne la seule application rationnelle de deux textes dont l'un dit que le Président nomme à tous les emplois, et l'autre, que tous ses décrets doivent être contresignés par un ministre. Telle est la procédure ordinaire.

Par une anomalie due à des circonstances historiques, la Constitution exige que la nomination des conseillers d'État soit arrêtée en Conseil des ministres. En fait presque toutes les nominations importantes sont examinées ainsi en Conseil des ministres, et le ministre qui soumet à la signature du Président un décret nommant un fonctionnaire supérieur ne fait que demander au Président de sanctionner le résultat explicite ou implicite d'une délibération du Conseil des ministres. L'autorité de la proposition en est accrue. Mais rien, constitutionnellement, n'oblige le Président à signer une nomination à laquelle il peut opposer des objections sérieuses. Puisqu'il préside les délibérations du Conseil des ministres, une telle nomination, s'il manifeste dès l'abord son opposition ne lui sera pas même présentée et dans le cas tout à fait improbable d'un conflit, il aurait pour lui non seulement le texte de la Constitution, ce qui ne suffit pas toujours, mais toute l'opinion publique, à condition bien entendu que son refus ne fût pas l'effet d'un

caprice mais la sanction nécessaire de l'indignité du candidat.

Il n'empiéterait pas ainsi sur la responsabilité nécessaire des ministres. Ceux-ci n'ont à répondre devant le Parlement que de la bonne exécution des services et non des choix qu'ils font, à plus forte raison de ceux qu'ils ne font pas. Or dans l'espèce il ne s'agit pas d'obliger le ministre à prendre tel ou tel fonctionnaire, mais uniquement de l'empêcher de faire une nomination contraire aux lois ou au bien du service. Car c'est à ce point de vue seulement et non à celui de ses préférences personnelles que peut évidemment se placer le Président de la République. Dira-t-on qu'ainsi, en reconnaissant ce droit de refus au Président, on peut arriver à léser des fonctionnaires ? Cela, quoique peu vraisemblable, est possible. Aussi faut-il leur assurer un recours, et j'en parlerai librement. Mais assurément ce n'est pas le Parlement qui peut connaître d'une telle action.

Il semble donc qu'actuellement, sans qu'aucune raison valable puisse en être donnée, le Président de la République n'exerce pas les pouvoirs que la Constitution lui attribue en ce qui concerne la nomination des fonctionnaires, même en réduisant ces pouvoirs par l'application des principes du régime parlementaire.

Il est toutefois une catégorie de fonctionnaires, les premiers après lui dans la hiérarchie, plus grands que lui par les attributions réelles, dans la nomination desquels il intervient directement et effectivement : ce sont les ministres. La constitution ne lui a pas conféré expressément le pouvoir de nommer les ministres. Il ne les nomme qu'en vertu de son droit général de nomination de tous les fonction-

naires. Mais à l'inverse de ce qui se passe pour tous les autres fonctionnaires, son initiative ici s'exerce dans une mesure beaucoup plus large qu'on ne le croit généralement.

La Chambre vient de renverser un ministère. Supposons que la discussion, les circonstances du vote indiquent avec netteté la politique que la majorité des députés préfère à celle du ministère qui n'a plus sa confiance, hypothèse quelquefois en contradiction avec la réalité. Dans ces mouvements des parlements comme dans ceux du peuple et des femmes, la négative a souvent plus de part que l'affirmative. Ils savent bien ce dont ils ne veulent plus, moins ce qu'ils veulent. Mais imaginons que cette fois l'indication a été très nette en ce qui concerne la politique à suivre. Elle ne l'est pas en ce qui concerne les gens par qui la majorité des députés désire voir appliquer cette politique et elle ne peut pas l'être. Lorsqu'un ministère tombe, il compte nécessairement à la Chambre au moins de deux cent quatre-vingt-dix à trois cents adversaires le soir du scrutin, un peu plus le lendemain. Admettons que ces trois cents opposants ne se croient pas tous qualifiés pour prendre le pouvoir; ce serait assurément méconnaître les ressources de ce pays en talents et en dévouements que de prétendre limiter le choix à quelques sujets d'élite. Dans la majorité qui renverse un ministère, le nombre des députés prêts à accepter le lendemain le fardeau du pouvoir est considérable ; c'est l'honneur de notre Chambre. Et je n'ai pas parlé des cent cinquante ou deux cents sénateurs de la majorité qui n'ont ni moins de talent, ni moins de dévouement, mais y ajoutent l'autorité des longs services et l'expérience de l'âge. La tradition, une heureuse tradition veut qu'une partie des ministres

soit prise dans le Sénat. Souvent le nouveau président du Conseil est un sénateur alors que la Chambre seule a renversé le ministère. Le Président de la République peut donc choisir entre beaucoup d'hommes politiques et aucun principe dans le fonctionnement actuel du régime parlementaire ne permet d'affirmer que tel ou tel est désigné particulièrement. De la consultation des présidents de la Chambre et du Sénat, rien à dire. Tous deux sont nécessairement des hommes de parti, parfois de partis opposés. Chacun d'eux a sur la crise son opinion et, d'après les indiscrétions des journaux, il est rare qu'ils recommandent tous les deux le même personnage. De même, tous ceux à qui leur situation présente ou passée donne l'occasion d'opiner : chacun vante résolument son homme. Entre tant d'avis divergents, le Président garde en fait comme en droit la plus grande latitude, et, plus d'une fois, a mis tous les conseilleurs d'accord en désignant un candidat auquel ils ne songeaient guère. Nul jusqu'ici n'a pu s'en plaindre, pour des motifs autres que les personnels ; car, jamais les indications données par les discussions parlementaires n'ont été assez nettes pour désigner au Président celui à qui la majorité entendait voir confier la mission de former le nouveau ministère. Cette netteté même nous répugnerait. Récemment un homme de grande valeur, attaquant le ministère en exercice, a offert sans réticences d'appliquer une politique différente de celle qu'il critiquait. Cette fois le vote eût été clair. La franchise de cette offre si conforme à l'esprit du régime parlementaire a déconcerté, et des personnages politiques considérables se sont étonnés qu'on pût ainsi demander le pouvoir !

Lorsque le personnage chargé de former le nouveau ministère a été désigné par le libre arbitre

du Président, assurément celui-ci s'efface ; l'autre entre en scène : en fiacre, en coupé de remise ou en automobile suivant sa fortune ou ses amis, il court la ville en quête de collaborateurs. Le Président influe néanmoins souvent sur la désignation des autres ministres. Lorsqu'il a fait appeler le futur chef du nouveau cabinet, un premier échange de vues a eu lieu sur les collaborateurs auxquels songeait le personnage. Celui-ci, à cet instant décisif où le sentiment des responsabilités à assumer se mêle à l'orgueil d'une désignation si flatteuse, est généralement fort disposé à accepter les avis et même à solliciter les conseils de l'homme qui vient de l'appeler à gouverner la France. Ces conseils ont la plus grande influence même sur ceux qui ont mené une politique de combat et pris des engagements avec des lieutenants : à plus forte raison sur ceux qui arrivent au pouvoir en ayant plus ou moins ménagé tous les partis, et qui trouvent dans ces conseils une raison à leurs choix ou à leurs exclusions.

Lorsque le président du Conseil s'est entendu avec les quatre ou cinq personnages pivots de sa combinaison, les journaux mentionnent qu'il va rendre compte du résultat de ses négociations au Président de la République et accepte définitivement la tâche qu'on lui a confiée. Les titulaires de la moitié des ministères sont encore à désigner. Les routiers de la carrière, au temps où les ministères duraient de six à neuf mois, appelaient ces derniers venus des combinaisons ministérielles des bouche-trous et prétendaient que souvent on avait consulté l'annuaire. Ami de l'Elysée n'était pas alors un titre sans conséquence : une désignation ou une objection faites par le Président pouvaient déterminer la politique du nouveau ministère ; ces bouche-trous formaient parfois la

majorité et ce n'étaient pas les affaires les moins importantes qu'ils avaient à diriger. Aujourd'hui les ministères heureusement plus stables sont plus longuement convoités, et l'on n'a pas à feuilleter l'annuaire. Le Président n'en garde pas moins dans beaucoup de cas, directement ou indirectement, de l'influence sur la constitution définitive du ministère.

Ainsi, avant de signer la nomination des nouveaux ministres, le Président a désigné dans la plénitude de sa liberté constitutionnelle, le premier ministre de qui tous les autres dépendent et participé souvent efficacement à la nomination de ceux-ci. Sans doute il ne peut le faire que dans le sens général marqué par le Parlement et avec la perspective de voir les nouveaux ministres promptement jetés par terre s'ils tournent trop visiblement le dos à cette orientation. Mais après tout, il recommencera son choix, et jamais ce choix ne sera assez limité pour qu'on puisse dire qu'il lui est imposé. N'eût-il à choisir qu'entre deux personnages fatalement différents d'origines, de talent, de tendances, de caractère, que sa responsabilité serait déjà très lourde. Or c'est entre beaucoup de personnages dont chacun a ses qualités et ses défauts qu'il peut choisir discrétionnairement. Rien ne peut l'obliger à prendre un homme qu'il sait taré; il peut, s'il le veut, écarter définitivement du ministère ceux dont l'ambition ne lui paraît justifiée ni par le mérite, ni par l'honnêteté. En sens inverse il peut appeler, il a appelé des gens presque inconnus. Rien ne lui interdit d'aller chercher quelques-uns des ministres en dehors du Parlement. Constitutionnellement même, il pourrait prendre tout le ministère en dehors du Parlement; et si l'expérience n'est pas à recommencer d'ici longtemps, c'est plutôt à raison des fâcheux souvenirs qu'elle a laissés qu'à raison

de prétendus principes qui n'existent pas en la matière.

Il serait donc tout à fait inexact de considérer le Président de la République comme l'enregistreur automatique des velléités de la Chambre des députés. L'homme qu'il nomme premier ministre, il le choisit bien et il le choisit non pas, malgré la solennité de toutes les proclamations qui se ressemblent, pour exécuter un plan déterminé, mais pour diriger le gouvernement de la France avec tout ce qu'une telle tâche comporte de puissance, de prestige, d'entraînements et de transformations dans les idées. Combien de fois déjà avons-nous vu des hommes qui se croyaient désignés pour exécuter un certain programme l'abandonner presque immédiatement et pousser le pays vers des réformes auxquelles il ne songeait pas, tandis que d'autres, tournant le dos à leurs anciens compagnons, cherchaient leur majorité dans la coalition de leurs anciens adversaires ! Dans ce mouvant milieu, rien n'est fixe que les qualités d'intelligence, d'énergie et de droiture des hommes ; et c'est, au fond, la seule chose intéressante pour nous. A l'heure où il désigne le Président du Conseil, le Président de la République fixe la volonté flottante et incertaine de la nation : il choisit les plus dignes de gouverner ; il est vraiment, en ce grave instant, le maître de notre destin.

Le Président de la République signe la révocation des fonctionnaires dont il a signé la nomination et les garanties résultant de son intervention sont les mêmes dans le second cas que dans le premier. Ce n'est pas lui qui peut prendre l'initiative d'une révocation qu'exigerait le bien du service, puisque cette révocation doit lui être présentée par le ministre com-

pétent. Mais rien ne l'oblige, ni constitutionnellement, — ni même en fait, — à signer une révocation qu'il ne trouverait pas justifiée, et l'obligation de cette signature peut être une garantie pour les fonctionnaires.

On discute parfois assez longuement dans les traités de droit constitutionnel la question de savoir si le Président peut révoquer les ministres : question bien oiseuse. En corps, certainement non. Rien ne le lui interdit expressément dans la constitution : mais ce serait en contradiction avec le régime parlementaire. Il les a institués : ils se sont désignés à son choix direct ou indirect par leur rôle politique, leurs mérites personnels. Nés par lui, une fois investis, ils existent indépendamment de lui. La Chambre seule est maîtresse de la durée des pouvoirs dont le Président est le premier auteur.

On soutient que si l'un d'eux venait à manquer notoirement à ses devoirs ou à commettre une faute grave, le Président aurait le droit de le révoquer comme il a le droit en principe de révoquer tous les fonctionnaires. C'est là une vue purement théorique. Pour tous les fonctionnaires, ce droit de révocation ne peut s'exercer que sur la proposition d'un ministre. De même pour la révocation d'un ministre. Elle ne pourrait être faite qu'avec l'assentiment et sur la proposition de ses collègues et alors ce sont eux qui révoqueraient en fait et non le Président. Mais ici son intervention ne pourrait avoir le même caractère que lorsqu'il s'agit des autres fonctionnaires. S'il voulait protéger le ministre attaqué contre l'initiative des autres, il se ferait juge entre eux et lui et provoquerait inévitablement une crise antiparlementaire sinon anticonstitutionnelle.

« Le Président de la République dispose de la force

armée », dit la constitution. Cela veut dire qu'en temps de paix comme en temps de guerre il peut lui donner des ordres et même la commander si tel est son bon plaisir.

La constitution de 48 stipulait qu'il ne pourrait jamais la commander. Cette sage réserve figurait explicitement dans les projets de constitution de 1875. C'est sur la demande expresse du maréchal de Mac-Mahon qu'elle a été supprimée et remplacée par la disposition actuelle. Il n'est donc pas douteux qu'en temps de paix, le président a le droit strict de donner des ordres aux troupes et qu'il peut même en temps de guerre prendre le commandement général des armées. Ainsi s'expliquerait cette passion de l'équitation qui saisit parfois sur le tard des parlementaires lorsqu'ils entrevoient l'Elysée comme fin de carrière. Mais avoir servi son pays avec dévouement dans la politique et se mettre à cheval vers la cinquantaine ne suffisent pas pour faire un bon général. Cette disposition de notre constitution, qui permettrait à la rigueur à un Président d'appuyer en temps de paix par des mouvements de troupes des visées ambitieuses et en temps de guerre de coiffer du jour au lendemain le petit chapeau, n'est plus en harmonie avec le régime actuel.

Il en est de même de l'article de la constitution, aux termes duquel le Président négocie et ratifie tous les traités ; il en donne connaissance aussitôt que la sûreté de l'Etat et l'intérêt public le permettent. « Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange,

nulle adjonction de territoire ne peuvent avoir lieu qu'en vertu d'une loi. »

Tous les traités ne sont-ils pas prévus en fait par cette énumération ? Tous ceux qui concernent les intérêts matériels de la nation, oui ; mais non, ceux qui touchent à son existence même et qui visent ses alliances offensives ou défensives. Ces traités, les plus graves de tous, le Président assisté de son ministre des Affaires étrangères peut les passer seul, et il n'est invité par la constitution à en donner connaissance au Parlement que « lorsque la sûreté de l'Etat et l'intérêt public le permettent », circonstances dont il reste seul juge. Un mystérieux coffre-fort placé dans le cabinet du Président est l'emblème de ce redoutable pouvoir. Il est destiné à ces papiers internationaux. Peut-être ne renferme-t-il que des notes sans valeur. Mais peut-être aussi renferme-t-il la guerre ou la paix.

Actuellement notre Président peut, s'il est complètement d'accord avec le ministre des Affaires étrangères, et s'il arrive à le maintenir à travers plusieurs ministères, mener secrètement avec lui pendant des années une politique extérieure qui engage définitivement le pays ; il peut signer un traité d'alliance qui conduise à la guerre sans que le Parlement en ait été avisé, sans même que les autres ministres s'en soient doutés ; et la nation, si l'éventualité prévue dans le traité se réalisait, n'aurait d'autres ressources que de marcher ou de renier sa signature ; car, d'après la constitution, c'est au nom de la France tout entière que le Président de la République et son ministre ont signé, et la nation avec laquelle ils ont traité a le droit absolu de compter sur toute la France.

Ce sont là de grandes attributions et singulièrement plus étendues que celles accordées au chef de la

nation dans les pays dont le régime peut être comparé au nôtre. Aux Etats-Unis tous les traités ne peuvent être conclus que sur l'avis et avec le consentement du Sénat, ils ne sont définitifs que si les deux tiers des sénateurs présents les ratifient.

Dans la monarchique Angleterre, la direction des affaires diplomatiques appartient entièrement aux ministres. Celui des Affaires extérieures doit assister à tout entretien du roi et du représentant d'une autre nation ; et le roi, même lorsqu'il a de l'intelligence et de l'action, peut tout au plus devenir un sous-ministre.

Enfin notre Président a le droit de grâce. Il peut, sur la proposition du ministre de la Justice, anéantir les punitions prononcées par toutes nos juridictions criminelles, et nous ne sommes jamais assurés que les individus condamnés le plus légitimement du monde font leur peine ou la font dans les conditions prévues par la condamnation. Tout dépend de la volonté du Président et des fonctionnaires qui l'aident dans cette mission. Ce pouvoir est absolu : le Président peut, non seulement, commuer la peine prononcée par les juges en une peine moins grave, mais il pourrait dispenser de toute peine le plus grand des coquins. Ce droit de grâce, jadis consécration de la puissance absolue du monarque supérieur à tout, même aux lois et à la justice, s'accorde mal avec notre régime démocratique et ne subsiste que par nos préjugés historiques. Quoi que soutiennent certains auteurs, il n'a aucune utilité réelle et présente au contraire de graves inconvénients ; il atténue la responsabilité des juges et les accoutume à penser qu'un recours existe contre leurs décisions imprudentes. Quoi de plus extraordinaire, de plus

contraire à la notion même d'un tribunal, que ces juges qui, après avoir condamné, signent un recours en grâce ! Or, c'est un spectacle que nous donnent parfois les cours d'assises et leurs jurys.

A côté de ces attributions administratives, celles du Président vis-à-vis du Parlement sont peu de chose. Le Président promulgue les lois ; il convoque les Chambres ; il peut les ajourner ; il peut leur adresser des messages, exiger une deuxième délibération, dissoudre la Chambre avec l'assentiment du Sénat. Ces attributions tiennent de la place dans la constitution et prêtent à de belles discussions dans les traités spéciaux ; mais elles sont plus théoriques que pratiques.

Le Président ne peut refuser de promulguer les lois. Aux termes mêmes de la Constitution, les Chambres sont réunies obligatoirement au moins cinq mois chaque année et elles peuvent siéger en session extraordinaire sur la demande de la majorité. En fait le système parlementaire impose une demi-permanence et les Chambres n'ont que des vacances.

Le message présidentiel ne convient qu'aux épithalames et aux testaments de la politique. C'est de la littérature généralement excellente, mais ce n'est que de la littérature.

Quelle que soit l'autorité d'un homme, la demande d'une seconde délibération serait un vain geste. Cette sorte de mise à la retenue ferait revoter par acclamation les lois les plus discutées. Mais le Président ne pourrait-il chercher dans cette seconde délibération un moyen légal d'obstruction, par exemple la possibilité de retarder le vote d'une loi au moment du renouvellement électoral, qui peut

amener une modification de la majorité? Ce croc-en-jambes, qui ne réussirait sans doute pas, serait peu conforme à l'esprit de notre constitution.

Quant au droit de dissolution, l'unique expérience que nous en avons faite depuis trente-cinq ans n'a laissé de bons souvenirs à personne, ni à ceux qui l'avaient prônée, ni à ceux qui en devaient être les victimes. Avec d'autres mœurs, en d'autres pays, ce procédé peut être utile. Les Français comprennent difficilement qu'un tiers abrège de sa propre autorité le mandat qu'ils ont donné à leurs élus. Ceux-ci ont été nommés pour quatre ans; il nous déplaît qu'on nous les retourne avant la fin des quatre ans. Avec notre esprit frondeur, celui qui prendrait l'initiative de cette mesure serait fort exposé à en pâtir. S'il a pour lui la raison, autant laisser faire le temps. En fait, la dissolution paraît actuellement remisée au magasin des épouvantails. Pour l'en faire sortir, il faudrait des circonstances nouvelles; l'accord nécessaire du Président, des ministres et de la majorité du Sénat, pour cette redoutable opération, paraît désormais bien difficile à réaliser.

Reste ce que nous appelons, par une expression bien vague, sinon par un solécisme — un de plus, en langue administrative, ne compte pas — le pouvoir réglementaire du Président de la République; lisez : le pouvoir de réglementer, de faire et de promulguer des règlements auxquels les Français doivent obéir comme ils obéissent à la loi, — que les tribunaux doivent appliquer comme ils appliquent la loi, et dont la violation est punie soit en vertu de dispositions particulières, soit en vertu des dispositions générales du Code pénal.

En fait, entre ces règlements et les lois, pas de dif-

férence de nature : les règlements sont les compléments des lois. Les unes sont les règlements principaux de la vie sociale ; les autres les règlements secondaires.

Théoriquement, on concevrait parfaitement que la loi fût si complète, si parfaite, si étendue, si multiple en ses prévisions, qu'elle suffit. L'organe chargé de la loi devrait être à la fois assez compétent, assez perspicace et assez souple pour élaborer à tout instant, pour toutes les parties du territoire, toutes les modalités nécessaires à l'application de la loi et au fonctionnement complet de tous les services publics.

Pratiquement et dans l'état actuel, cette hypothèse ne se réalise pas. Un Parlement n'a ni la compétence, ni la souplesse nécessaires pour une pareille tâche. La nécessité pratique du gouvernement des sociétés modernes, et non les principes, a partagé la besogne de réglementation de la société entre les législateurs qui édictent les principes généraux et les administrateurs qui, en des textes pareils à des lois, mais plus détaillés, développent ces principes et prennent des mesures générales pour en assurer l'application.

Tantôt, cette mission confiée à l'administrateur résulte d'une sorte de délégation formelle et expresse du législateur qui, après avoir fait une loi difficile et compliquée, renonce à tirer les dernières conclusions de ses idées et laisse à d'autres, dont il reconnaît la plus grande compétence, le soin d'organiser l'application de la loi. Méthode séduisante mais parfois dangereuse, car aux applications se connaît la valeur des principes.

Tantôt, au contraire, le pouvoir de réglementer résulte de la nature même des fonctions confiées aux administrateurs et de l'obligation qu'ils ont d'assurer

l'exécution de la loi et de maintenir l'ordre social.

Nous appelons les premiers règlements, règlements d'administration publique, les autres, simplement règlements. Cette différence d'appellation n'a pas beaucoup de sens. Tous concernent assurément l'administration publique; et dans tous les cas, si nous voulions prendre cette spécification, elle conviendrait plutôt aux seconds qu'aux premiers. Les premiers sont une véritable annexe de la loi, des notes légales, générales et définitives mises au bas du texte; les autres ont plutôt le caractère de mesures administratives temporaires et partielles, destinées à procurer l'ordre social défini par les lois.

Mais à cette différence de termes peu facile à justifier correspond une différence de procédure. Les premiers règlements, compléments des lois, ne peuvent être faits que par le Président de la République, avec l'avis du Conseil d'État. Les autres sont faits par le Président et les ministres, les préfets ou les maires, suivant les cas; et alors même qu'ils sont faits par le Président de la République, l'avis du Conseil d'État n'est pas obligatoire.

La nature exacte de la loi et du règlement, les différences qui existent au point de vue des sanctions ont donné et donnent lieu aux discussions les plus subtiles. Dans la pratique, cette répartition entre les fonctionnaires législateurs ou administrateurs de la faculté de réglementer la vie sociale s'inspire des nécessités de cette vie, et il serait pour nous assez vain d'y mêler des principes arbitraires que chacun a toute liberté d'imaginer à sa guise. Nous reconnaissons à l'administrateur la faculté de compléter la loi par des règlements de détail, parce qu'en fait, actuellement, il est plus compétent que le législateur pour cette réglementation de détail. Nous lui confions la

mission de suppléer spontanément, en certaines matières déterminées, à l'insuffisance de la loi, par exemple en matière de police, parce que jusqu'ici il nous a paru plus facile de faire établir ces mesures de détail nécessaires à quelque partie de la vie sociale par celui qui surveille cette partie. Mais tout cela, dans un sens comme dans l'autre, n'est que de l'empirisme. Les rôles du législateur et de l'administrateur sont constamment mélangés et la pratique ne s'embarrasse guère de toutes les belles théories qui séparent ces rôles. Cette fusion perpétuelle ne vicie aucune opération. Que l'administrateur fasse des lois, (et les règlements dits d'administration publique ne sont pas autre chose), que le Parlement administre, et, ainsi que nous l'avons vu, par exemple, dans l'étude sur les travaux publics, les déclarations d'utilité publique d'un chemin de fer ne sont pas autre chose, où est le mal si la pratique montre que l'un et l'autre procédé ont leur utilité?

Actuellement, avec nos idées, une seule chose paraît s'imposer, encore a-t-elle été discutée, c'est que l'administrateur ne peut statuer contre la loi, pas même en dehors de la loi et qu'il doit se renfermer exactement dans la mission qui lui a été confiée explicitement ou implicitement par le législateur. Sinon les citoyens ont, contre le règlement, prolongement de la loi, un recours qu'ils n'ont pas contre la loi. Ils peuvent, suivant des règles que nous exposerons, en discuter la légalité devant les tribunaux judiciaires ou en faire annuler les effets devant le tribunal administratif suprême, le Conseil d'État.

Dans la mission ainsi confiée à l'administration, moins en vertu de principes que par la force même des choses, quel est le rôle exact du Président de la République? Il signe tous les règlements d'administration

publique, la plupart des règlements généraux rendus ou non dans la même forme que les règlements d'administration publique. Mais son rôle se borne à une simple signature et il ne peut en être autrement. Ces règlements sont élaborés par l'administration en vertu d'une procédure qui fait intervenir tous les éléments de l'administration et tous ses corps de métiers. Préparés par les administrateurs, approuvés et signés par les ministres, revisés par le Conseil d'État, discutés par les représentants du ministre en section et en assemblée générale du Conseil d'État, signés à nouveau et souvent révisés alors encore par le ministre, ils sont, après ce travail, considérés sinon comme parfaits, au moins comme définitifs. On ne voit pas comment le Président pourrait exercer utilement son action dans la circonstance. Il ne pourrait, de sa propre autorité, corriger le règlement; il ne pourrait le faire qu'avec l'assentiment du ministre, lequel devrait, la plupart du temps, remettre en mouvement toute la procédure. Ici la signature du Président n'est et ne peut être qu'un paraphe.

Telles sont les attributions du Président de la République.

Ne nous laissons donc pas persuader par les gazettes que notre Président n'est qu'un personnage de représentation et que sa fonction consiste principalement à tirer, deux fois la semaine, les lapins dans les layons de Rambouillet, à recevoir le mercredi matin les dignitaires de la nation; à assister, personnage plus ou moins muet, aux conciliabules des ministres; à inaugurer avec une inlassable bonne grâce les peintres de tous talents et de tous sexes, les

animaux gras, les fleurs, les automobiles ; à favoriser l'élevage du cheval de race en assistant aux courses ; à donner l'hiver deux grands bals, quatre réceptions ouvertes et une partie de jardin au début de l'été ; à faire trois ou quatre voyages dans les provinces, aux colonies ou même à l'étranger ; à offrir à quelques souverains étrangers la corvée des revues, des musées et des galas ; et à recevoir d'eux les mêmes politesses. Derrière ce rôle décoratif, la Constitution réserve au Président de la République un pouvoir très réel et qui aurait pu devenir facilement redoutable. Ce n'est pas par une vaine coïncidence qu'il est nommé dans le palais des rois et entouré dès le début d'un appareil militaire. Légalement il garde des traits de roi et d'empereur. Cette fonction comme beaucoup d'autres est en voie de transformation.

Un vieux professeur de droit constitutionnel, après nous avoir fait remarquer ces choses, ne manquait pas d'ajouter : « Ainsi dans les marais de l'Australie, le naturaliste rencontre un être qui tient à la fois de l'oiseau, du mammifère et du poisson, et semble à lui seul la synthèse de l'évolutionnisme. Le Président est l'ornithorynque de la Constitution. » Je n'aime pas ces comparaisons qui, avec les meilleures intentions du monde, peuvent toujours prêter à quelque irrévérence. Je préfère constater que la sagesse du Parlement et le patriotisme de ses élus orientent de plus en plus la fonction vers ce qu'elle doit être dans une démocratie, une présidence paternelle et apaisante placée au-dessus de la lutte des partis, une garantie assurée à tous les citoyens. Les élus du Congrès ont donné un sens au titre de Président de la République qui, si l'on se bornait à lire la Constitution, ne correspondrait guère aux pou-

voirs reconnus. Peu à peu ils font du Versailles de Louis XIV où ils ont été élus et de l'Élysée-Napoléon qu'ils habitent, les maisons communes de la démocratie française.

Les fonctionnaires placés immédiatement sous les ordres du Président de la République sont peu nombreux : sept ou huit militaires qui touchent sur le budget du ministère de la Guerre le traitement de leur grade, et reçoivent en outre du Président une indemnité de 1.500 à 3.000 francs constituent la maison militaire ; deux civils, un chef de cabinet et un sous-chef entièrement payés par le Président, la maison civile.

Cette proportion frappe immédiatement. Cette appellation « maison militaire », appliquée aux sept ou huit officiers qui entourent le président, garde un tour suranné peu en harmonie avec les mœurs démocratiques. En quoi le fonctionnaire d'une république, fût-il le premier, a-t-il besoin d'être entouré de ces militaires? Nous venons d'examiner ses attributions. Elles sont, en majeure partie, civiles, et ne peuvent être exercées utilement qu'avec des collaborateurs civils. Que le président ait auprès de lui des officiers de terre ou de mer pour lui expliquer au besoin les affaires militaires ou maritimes qu'on soumet à sa signature, cela se conçoit. Mais que les sept ou huit militaires aient l'examen de toutes les affaires et que leur chef, général ou colonel, soit seul chargé de soumettre tous les papiers à la signature du Président de la République, voilà qui marquait une conception singulière de l'organisation des bureaux présidentiels. On vient à peine d'y renoncer. Maintenant, c'est le directeur du cabinet civil qui soumet toutes les si-

gnatures au président. Cette première réforme qu'on a attendue trente ans, est, il faut l'espérer, le commencement d'une réforme plus complète : la constitution à l'Élysée d'une administration civile qui n'a pas besoin d'être très nombreuse pour être efficace, mais dont l'existence est nécessaire à la plénitude de la fonction présidentielle. Les militaires resteront pour le rôle représentatif, si tant est que les civils ne le puissent exercer aussi utilement.

LES MINISTRES

Brièveté et importance de leurs fonctions ; déclaration ministérielle ; attributions d'un ministre ; exagération de ces attributions ; la signature ; qu'un ministre n'est pas un douzième d'Empereur mais un contrôleur général ; nombre des ministres ; traitement ; logement ; responsabilité.

Dans les cérémonies publiques, douze hommes marchent immédiatement après les présidents de la République, du Sénat et de la Chambre. La foule regarde ces hommes avec curiosité. Il y a peu de temps encore, si elle revoyait les mêmes figures d'une année à l'autre, elle s'étonnait et parfois s'impatientait : « Quoi ! toujours le même ministère ! » On l'avait en effet habituée au changement. En trente ans la durée moyenne des ministères avait été d'une année à peine. Depuis quelque temps des mœurs nouvelles s'introduisent. Cette durée est double, quelquefois plus : c'est là un fait extrêmement important et qui modifie du tout au tout beaucoup de conditions de notre politique intérieure. En outre, qui a été ministre le redevient souvent. Tel homme politique fut cinq ou six fois ministre et dirigea suc-

cessivement le Commerce, la Justice, les Travaux publics ou la Guerre. Même en tenant compte de ces répétitions et de ces aptitudes universelles, la liste des ministres français depuis 1875 contient bien près de trois cents noms. Combien seront inscrits dans l'histoire? Combien déjà sont effacés de notre mémoire! Certes, on sourit du provincial ou de la bonne élève du Conservatoire qui croient encore au prestige de « Monsieur le Ministre » et l'appellation à l'entrée d'un salon ne fait plus tourner les têtes ; cependant chacun de ces hommes a détenu de grands pouvoirs : pendant quelques mois, il fut sollicité, redouté, envié par des milliers de gens; il a disposé effectivement et parfois définitivement de leur sort; il a pu, sans contrôle efficace, commettre ou réparer des injustices, engager, réaliser, compromettre ou enterrer des réformes essentielles. Il eût vraiment une grande puissance pour le bien, une plus grande encore pour le mal. Si bref et si tôt oublié qu'il soit, ce rôle justifie les convoitises et les regrets de ceux qui l'ont ambitionné.

Le premier acte des nouveaux ministres choisis dans la majorité par le président de la République est une déclaration des principes d'après lesquels ils entendent gouverner. « On peut considérer que le ministère est fait ; ces messieurs sont d'accord sur la répartition des portefeuilles ; il ne leur reste plus que leur programme à arrêter », disait un grave journal au moment de la constitution d'un récent ministère. Soit qu'ils la rédigent en commun, soit qu'ils chargent l'un d'eux de l'élaborer et l'approuvent ensuite, cette déclaration renferme le programme politique du nouveau ministère. Elle est lue au Sénat et à la Chambre. Parfois un débat

s'engage, et la Chambre vote expressément sa confiance dans le nouveau ministère. Mais le plus souvent la constitution d'un nouveau ministère provoque des rancunes, des déceptions et des surprises qui ne facilitent pas cette procédure logique. La Chambre, après avoir accueilli la déclaration par des applaudissements polis et mérités, car le morceau est généralement fort bien tourné, et d'ailleurs les modèles ne manquent point, reprend le cours de ses travaux et attend le ministère à ses actes. Cet assentiment parfois explicite, le plus souvent implicite, est la confirmation des choix faits par le président de la République. A partir de ce jour les ministres sont réputés investis de la confiance du Parlement.

Quel est exactement leur rôle? Qu'est-ce qu'un ministre? Ce n'est pas sans confusion je l'avoue que j'ai trouvé la définition plus difficile que je ne l'imaginais. Se peut-il que depuis des années on prononce, on écrive plusieurs fois par jour un mot sans pouvoir expliquer exactement ce qu'il signifie?

Serait-il tellement expressif et élémentaire qu'il n'a pas besoin de commentaire? Il n'en est rien. D'après le dictionnaire, ministre, c'est celui dont on se sert pour exécuter quelque chose. Mais, dans la circonstance, pour exécuter quoi?

Si à la question, qu'est-ce qu'un ministre, nous avons tant de peine à répondre par une phrase claire et précise, c'est que le mot n'est qu'un titre et que le titre reste le même avec les régimes les plus divers et au même instant pour des attributions différentes. Un ministre de l'Instruction publique ou un ministre de la Guerre n'ont pas les mêmes pouvoirs vis-à-vis des fonctionnaires de leur ministère que le ministre de l'Intérieur.

Nous voyons bien que le ministre est le chef suprême d'une administration sous le contrôle du Parlement et l'autorité du président de la République. Mais ce sont là des indications plutôt qu'une définition. Si nous reprenons chacun de ces termes, aucun ne peut être pris à la lettre; il est des parties de l'administration qui échappent, soit en fait, soit en droit, à l'action des ministres; le contrôle du Parlement ne s'exerce pas en fait sur tous les actes des ministres; l'autorité du président de la République est souvent illusoire.

Dans les commentaires qui allongent le chapitre « Ministre » des ouvrages spéciaux, c'est tout un régime politique qu'on explique. Si aucun texte ne définit les attributions essentielles d'un ministre, toute notre législation administrative, toute notre pratique parlementaire font actuellement de lui le maître éphémère mais à peu près absolu de l'administration française.

Il commande à tous les fonctionnaires de son ministère; il nomme directement les uns; il présente discrétionnairement les nominations des autres à la signature du président de la République; il représente seul vis-à-vis des tiers et des autres collectivités, son administration; il ordonnance les dépenses de son ministère. Il est le délégué de la nation à la tête de chaque administration, délégué désigné par la procédure compliquée et empirique que nous avons vue. Tant qu'il demeure d'accord avec le Parlement sur les questions un peu abstraites et artificielles de la politique générale qui sont assez loin de nous, il jouit de pouvoirs dictatoriaux à peu près absolus dans toutes les questions de la politique courante et pratique qui nous intéressent et nous touchent journellement. Par une sorte de fiction, il est censé avoir voulu,

dirigé, ordonné, accompli lui-même tous les actes de son ministère.

Un fait qui se produit tous les soirs de six à sept dans les ministères manifeste cette fiction : c'est la cérémonie de la signature. Levé tôt, le ministre a reçu toute la matinée lorsqu'il n'a pas été pris par le conseil des ministres. L'après-midi, il l'a été par les Chambres, les commissions, la préparation des discussions et quelquefois par l'humanité qui ne peut perdre ses droits. Vers cinq heures et demie, de tous les bureaux du ministère affluent des serviettes de maroquin bourrées de dossiers, de papiers de toutes espèces. C'est le travail de la journée, de plusieurs journées de toute l'administration qu'on entasse ainsi sur le bureau du ministre : il doit signer tout cela. Dans l'antichambre, les chefs de service attendent avec impatience. S'il ne signe pas, voilà toutes les affaires du ministère en suspens. Les gens des bureaux se lamentent. Impossible de faire signer le ministre ! Les commentaires patriotiques ou grivois vont leur train. Où est-il ? que fait-il ? Rien ne marche plus.

Enfin le ministre prend son courage à deux mains ; il signe ; il signe à tour de bras ; il accepte ainsi la responsabilité d'un tas de papiers dont il n'a pas le temps de prendre la connaissance la plus sommaire. Il ne faudrait pas beaucoup de ruses pour lui faire signer l'affaire qui peut soulever les plus graves objections. Que d'erreurs, de sottises ou d'iniquités pourrait ainsi parapher l'homme le plus intelligent et le plus droit ! Et de ces erreurs, de ces sottises ou de ces iniquités, nous pourrions nous en prendre à lui puisqu'il a signé. Cependant le pauvre homme n'y serait pour rien. Voilà un régime bien peu rationnel.

Cette conception d'un maître qui ne peut matériellement suffire à la besogne que nous lui attribuons nous vient de nos anciennes croyances théocratiques et autocratiques. Au roi divin, à l'empereur conquérant a succédé le peuple; le souverain a changé, la nature du pouvoir n'a pas changé. Par un anachronisme, le ministre représente encore parmi nous l'autorité absolue du souverain, son pouvoir exécutif, mots pompeux chers aux anciens doctrinaires, mais totalement dénués de sens dans un régime démocratique.

Pour nous qui ne voyons dans la nation qu'une organisation sociale, dans tous ses fonctionnaires que des organes qui doivent être constamment adaptés aux besoins, que peut être actuellement le ministre? Notre contrôleur général de chaque service, non un douzième de roi ou d'empereur. A travers les complications et les cascades de choix qui l'ont désigné, nous l'avons mis où il est pour surveiller directement l'exécution d'un service qui nous est nécessaire, pour nous rendre compte de la façon dont les choses sont menées, imprimer une direction générale, examiner et provoquer au besoin les réformes nécessaires, mais non pour administrer lui-même, parce qu'il n'a ni le temps, ni les connaissances voulues pour cette administration, et qu'eût-il le temps et les connaissances, il a une autre mission. Un général ne doit pas faire la besogne d'un capitaine, encore moins d'un fourrier.

Demander au ministre d'apposer sa signature au bas de tous les papiers qui sortent de l'usine que forme un ministère est une folie. Le temps consacré seulement à des paraphes souvent illisibles est considérable. Le ministre veut-il se faire rendre un compte même très sommaire de ce qu'il signe? Les papiers

à signer s'entassent sur son bureau et les affaires les plus urgentes sont arrêtées. Veut-il déléguer sa signature à ses directeurs? Il ne peut le faire officiellement sans une loi ou tout au moins un décret. Ainsi le ministre de la Guerre peut déléguer aux intendants certaines décisions en matière de marchés ; les règlements donnent aux directeurs généraux des grandes régies financières un droit de décision à l'égard du personnel et du service. Mais ce sont là des exceptions. En principe c'est toujours le ministre qui signe ou qui est censé signer. Lorsqu'il autorise le directeur à signer pour lui, cette mesure temporaire lui laisse encore toute la responsabilité, et l'oblige à se faire rendre compte de toutes les affaires de quelque importance. Quant au directeur qui signe pour le ministre et par autorisation, il n'a pour ainsi dire aucune liberté, car il est bien obligé de tenir compte des considérations souvent fort étrangères à l'administration dont l'oubli attirerait les observations du ministre.

Si intelligent, si bien préparé que soit un ministre, il ne peut donc s'occuper sérieusement de tant d'affaires dont chacune exige des connaissances spéciales, la science d'une foule de détails de l'administration et de jurisprudence, fruit des études de toute une vie. La lecture seule de quelques-uns des dossiers qu'on soumet à sa signature chaque soir exige plusieurs jours.

Que peut être au maximum cette signature? Un visa, une garantie que le dossier sera bien étudié, puisque le ministre responsable pourrait se fâcher si la décision qu'on lui a fait prendre était de nature à lui susciter des désagréments. Or, presque toujours il ne sera plus là quand l'effet se produira?

Et de même pour les nominations. On voit bien

qu'en donnant au ministre des pouvoirs presque discrétionnaires sur la nomination et l'avancement des fonctionnaires, nous avons entendu assurer ainsi l'action incessante de la nation sur la bonne exécution de ses services et la désignation des meilleurs agents; mais, en fait, comment dans son passage éphémère, le ministre, si soucieux qu'il soit des intérêts de la nation, pourrait-il s'inspirer constamment de ces grands intérêts! Comment veut-on qu'en quelques mois, même en deux ans, il se mette au courant non seulement des affaires, mais de tout le personnel de son ministère, qu'il soit en état de le juger utilement? Cela est matériellement impossible. En lui confiant trop de pouvoirs, nous lui donnons des attributions qu'il ne peut exercer efficacement et nous enlevons la responsabilité à ceux qui devraient et pourraient la supporter.

Le mouvement très vif qui se manifeste en ce moment dans toutes les parties de la France, au nord, au sud, à l'est, à l'ouest, contre le pouvoir excessif des ministres et les abus qu'il permet, n'a pas d'autre origine. De toutes parts on entend crier : « Sus à l'arbitraire du ministre », et beaucoup crient : « Sus au ministre » ; ce qui est une injustice et une erreur.

Ainsi au temps de la Convention, en germinal an II, on supprima les six ministres et on les remplaça par douze commissions. Mais en vendémiaire, an IV, on rétablit les ministres ; il en faut. Les ministres sont les yeux de la nation sur les services publics : sans eux nous allons à l'aveuglette. Mais il est absolument nécessaire de les ramener à leur véritable rôle et d'en faire des contrôleurs généraux, pas autre chose.

Personne ne méconnaît les inconvénients de la

situation actuelle ; tout le monde constate les abus, les innombrables abus, et chacun peut en augmenter la liste. Quelques-uns cependant ne demandent la réforme que du bout des lèvres ; ce n'est pas toujours parce qu'ils espèrent profiter tôt ou tard de cet arbitraire et de ces abus ; je sais des hommes excellents et animés des meilleures intentions qui déplorent comme les autres le mal dont nous souffrons et qui cependant n'y porteraient pas volontiers remède. Il est assez facile de pénétrer leur pensée. Si tel ou tel qu'ils connaissent bien et dont ils se croient sûrs, devenait ministre à son tour, quelles réformes ne pourrait-il pas faire en peu de temps avec ces pouvoirs quasi-dictatoriaux ! Cette pensée est louable ; mais il faut l'abandonner. Nous ne voulons plus de sauveurs : ils coûtent trop cher. C'est par l'organisation rationnelle de l'administration que doivent venir les améliorations et non par les hasardeux à-coups de quelques bonnes volontés individuelles. Plusieurs des hommes qui passent au ministère perçoivent vite ces inconvénients ; ils cherchent à abandonner à leurs subordonnés une partie de leurs fonctions et ne se réservent guère en effet que le contrôle et la direction de la politique, la préparation du budget et du travail législatif. Mais actuellement ce sont des solutions provisoires et imparfaites qui devraient être généralisées et consacrées pour répondre à notre état social. Nous nous en rendrons bien mieux compte lorsque nous aurons étudié l'organisation de chaque ministère.

L'administration de la France est répartie entre les ministres par spécialités. Les secrétaires du roi, ministres de l'ancienne monarchie, se répartissaient

la France par provinces et chacun dans sa province avait toute l'administration.

Aujourd'hui nous avons douze spécialistes ; hier nous en avions onze ; sous le Second Empire, jusqu'à douze ; sous la Monarchie de Juillet et la Restauration, de six à dix ; sous le Premier Empire, de dix à douze. La Convention avait fixé le nombre des ministres à six, et en 1789, à la veille de la Révolution, le roi avait huit ministres.

Dans ce siècle où le nombre des fonctionnaires a sextuplé, ceux-ci sont restés à peu près au même chiffre. Cela ne veut pas dire que tous les ministères soient parfaitement justifiés tels qu'ils sont actuellement formés. En les examinant, nous verrons comment ils ont été constitués et ce qu'on doit penser de la répartition faite ainsi de toutes les parties de l'administration.

Le traitement des ministres est de 60.000 francs. Il n'a rien d'excessif, étant donné la brièveté de la fonction et les dépenses inévitables qu'elle impose. Parmi celles-ci, il en est une assez lourde que l'on a jugée longtemps traditionnelle et comme le signe extérieur du pouvoir ministériel. C'était le fiacre de louage avec cocher à cocarde tricolore que chaque ministre voulait avoir constamment à sa porte. Cela représentait le septième ou le sixième du traitement ministériel et plus d'un ministre a cherché à reporter la dépense sur d'autres chapitres que celui de son indemnité. Il a toujours été reconnu que cette pratique était blâmable. Cette règle s'applique à tous les ministres et ceux qui disposent de fonds secrets y sont naturellement soumis comme les autres. L'imputation sur les fonds secrets de dépenses somptuaires ou de représentation serait tout à fait irré-

gulière : il est vrai qu'à raison de la façon discrétionnaire dont les fonds secrets sont employés, l'irrégularité échapperait en fait à toute sanction.

Enfin les ministres sont en principe logés dans le ministère même. Cette tradition est un abus. La présence d'un ministre dans un ministère où après la fermeture des bureaux il ne reste plus que le concierge n'a aucune utilité; si l'on a besoin de lui, il est tout aussi facile d'aller le chercher en ville, et le logement des ministres a été, par suite de la différence des goûts et des humeurs, la source de dépenses assez considérables pour la nation. Depuis quelques années, le ridicule de ces emménagements suivis de près par les déménagements, a dégoûté les hommes politiques des palais ministériels. Le plus souvent, seules les pièces de réception servent à ceux qui ont le goût de recevoir. La chose n'est pas sans importance, lorsqu'il s'agit d'installer un nouveau ministère. Le soin de trouver un logement convenable pour un nouveau ministre a écarté plus d'une des combinaisons qui avaient été proposées pour sauvegarder le musée du Louvre.

« Les ministres, dit l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, sont solidairement responsables, devant les Chambres, de la politique générale et gouvernementale et individuellement de leurs actes personnels. »

Ce texte suffirait à démontrer combien il est malaisé de légiférer sur les matières constitutionnelles. En apparence on a voulu proclamer avec précision les principes sur lesquels repose la responsabilité des ministres. En fait la phrase à laquelle on est arrivé ne signifie pas grand chose.

Si on la dissèque, elle semble indiquer une différence entre les actes de la politique générale, dont les ministres seraient responsables solidairement devant les Chambres, et les actes personnels, dont ils seraient responsables devant des juridictions qu'on a omis de déterminer.

L'article parle des Chambres ; or, les nécessités de la pratique contraignent les auteurs les plus attachés aux prérogatives du Sénat à reconnaître que la responsabilité du ministère ne peut être mise en jeu normalement que devant la Chambre.

En fait il n'est pas douteux que la phrase a été mal construite et qu'elle doit être rétablie ainsi : « Les ministres sont responsables devant les Chambres, solidairement de la politique générale, et individuellement de leurs actes personnels. »

Mais où finit la politique générale? Où commence l'acte personnel d'un ministre? Théoriquement, on aperçoit fort bien qu'un ministre peut avoir fait de son propre mouvement quelque gaffe qui le rend impossible sans que pour cela le ministère tombe. Pratiquement, comme tout acte important est délibéré en commun, le cabinet tout entier assume la responsabilité des actes de chaque ministre quand ces actes donnent lieu à un débat. Le plus souvent le Président du Conseil couvre ses ministres et pose au besoin la question de confiance. Ainsi s'établit entre les ministres une solidarité constante et effective qui provoque un contrôle incessant des uns par les autres et nous offre des garanties sérieuses. La part laissée à l'initiative individuelle de chaque ministre étant restreinte, les fautes qu'il peut commettre ne sont plus de nature à entraîner sa chute et peuvent le mettre simplement dans une situation plus ou moins difficile vis-à-vis de ses collègues

dont il compromet la solidité. Telle est la façon dont ces choses fonctionnent, il faut bien le dire, à notre satisfaction, malgré les déclarations de la constitution.

En fait donc, l'administration collective et la responsabilité solidaire des ministres deviennent la règle, et c'est le conseil des ministres qui est vraiment l'organe principal du gouvernement.

Nos lois constitutionnelles ou autres prévoient, dans un très petit nombre de cas, l'intervention obligatoire du conseil des ministres. Si l'on s'en tenait à leurs prescriptions, il se réunirait de loin en loin pour nommer ou révoquer les conseillers d'Etat; pour constituer le Sénat en haute cour de justice; pour dissoudre les conseils municipaux; pour interdire le territoire de la République aux chefs des familles ayant régné sur la France; pour déclarer l'état de siège; pour ouvrir des crédits supplémentaires.

En fait, l'usage, les traditions du gouvernement parlementaire imposent impérieusement des réunions très fréquentes, et le chef du cabinet porte le titre de Président du conseil des ministres. Actuellement, les conseils des ministres ont lieu ordinairement trois fois la semaine; deux de ces conseils sont présidés par le Président de la République et se tiennent à l'Elysée. Le troisième, appelé conseil de cabinet, se tient chez le Président du conseil; le Président de la République n'y assiste pas.

Aucun texte ne réglemente ces conseils et nous ne savons pas si le Président de la République devrait ou ne devrait pas les présider tous. Théoriquement, il semble qu'avec les pouvoirs que nous lui avons assignés et la place qu'il occupe dans notre constitution, le Président devrait assister à tous les conseils des ministres et apporter constamment dans ces délibé-

rations l'appoint de son autorité et de son expérience. Pratiquement rien ne saurait empêcher les ministres qui veulent se concerter sur les mesures à prendre de se réunir ailleurs qu'à l'Elysée.

En l'absence du Président du conseil, les conseils de cabinet sont présidés par le garde des Sceaux.

Dans les questions controversées, le conseil des ministres vote comme une petite assemblée et la majorité décide la solution adoptée. Théoriquement encore le Président de la République devrait avoir le droit de voter. Pratiquement il s'en abstient.

La responsabilité pénale et civile des ministres donne lieu à de longues controverses dans les traités. En fait elle reste imaginaire et d'ailleurs ne doit pas être examinée en dehors de la responsabilité des autres fonctionnaires.

LES SOUS-SECRÉTAIRES D'ÉTAT

Caractère différent des sous-secrétaires d'État, tantôt sous-ministres, tantôt directeurs techniques : que penser de l'institution.

Puisque les ministres ne s'appellent plus des secrétaires d'État, les sous-secrétaires d'État devraient s'appeler maintenant des sous-ministres. Leurs attributions ont varié dans le siècle dernier. Au début administratives, elles sont devenues politiques, en 1830, le jour où Thiers fut nommé pour la première fois sous-secrétaire d'État. Actuellement encore, elles diffèrent d'un sous-secrétariat à l'autre, réglées tantôt par un simple accord avec le ministre, tantôt par arrêtés ministériels, tantôt par décret du Président de la République. Tantôt les sous-secrétaires d'Etat sont vraiment des sous-ministres, des secrétaires généraux politiques des ministères, tantôt, au contraire, des directeurs de services techniques. Dans ce dernier cas, l'institution ne paraît pas recommandable. Quel que soit le mérite d'un homme politique, la prudence commande de ne pas lui confier la direction effective des services techniques : le précédent peut être dangereux ; il serait assurément facile de citer

des cas où les vertus particulières de l'homme, sa hauteur de vues, son mépris des basses besognes de la politique le transforment momentanément en un véritable administrateur; mais il faut penser à tous les autres cas dans lesquels des choix moins heureux désorganiseraient un service indispensable à la nation. Un sous-secrétaire d'État ne peut pas avoir des attributions d'une nature autre que celles d'un ministre; il ne doit pas remplacer un directeur technique; chargé d'une besogne technique déterminée, mélangeant la politique à cette besogne technique, il substituerait inévitablement son action à celle du ministre et deviendrait indépendant de lui; or, les sous-secrétaires d'État ne sont pas responsables et n'assistent pas toujours aux Conseils des ministres. Si leurs actes sont blâmés, c'est leur ministre qui est atteint. Faut-il donc instituer pour eux une responsabilité individuelle spéciale? Cela peut avoir de grands inconvénients et rompre l'harmonie du régime parlementaire.

N'en concluons pas, comme certains auteurs et plusieurs hommes politiques, que l'institution même est blâmable. La besogne de contrôle qui incombe au ministre ne peut être accomplie sans auxiliaires. Il est tout naturel que le ministre aille chercher ces auxiliaires dans le Parlement et s'assure ainsi d'utiles appuis en même temps que de précieuses recrues. Si le titre est pompeux et le traitement de 25.000 francs notoire, ne trouvons-nous pas une ample compensation dans la satisfaction donnée à de jeunes ambitions, dans l'utile préparation de futurs ministres, dans l'apaisement et la solidité qu'un ministère obtient en attachant plus de gens à son sort?

Nous avons actuellement quatre sous-secrétaires

d'État ; deux sont des auxiliaires des ministres qui les ont désignés ; le troisième dirige un service technique d'une grande importance qui jadis a constitué un ministère distinct et dans lequel l'intervention d'un homme politique, si elle s'exerçait en dehors des besognes de contrôle, serait certainement contestable. Le sous-secrétaire d'État des Postes et Télégraphes ne peut pas remplacer pour nous un des directeurs techniques de cet important service ; il doit être ou un véritable ministre, ou, ce qui est certainement la meilleure solution, un simple représentant politique du ministre des Travaux publics. Le quatrième sous-secrétaire d'État dirige une administration qui convient essentiellement à un sous-secrétariat d'État. On ne peut la considérer comme une administration technique ; un homme politique est parfaitement apte à distribuer, avec bonne grâce et discernement, au nom de la nation, les secours et encouragements de toute nature qui constituent le service des Beaux-Arts et ce sous-secrétaire d'État débarrasse l'almanach national d'un titre vraiment difficile à porter. Un Français ami du goût et de la mesure pouvait-il admettre qu'on dirigeât les Beaux-Arts !

LES CHEFS, SOUS-CHEFS ET ATTACHÉS DE CABINET

Leur recrutement; leurs profits; leur utilité; leur danger; qu'ils devraient être pris parmi les jeunes députés, quitte à décorer ceux-ci d'un nom plus pompeux.

A l'instant où les crieurs de journaux annoncent une crise ministérielle, parfois la veille, avant que les candidats aux portefeuilles aient remué, des gens entrent en campagne. Ils consultent fiévreusement le registre de leurs relations. Politiciens, bureaucrates, labadens, voisins de table ou de palier, gens d'un monde, femmes de l'autre, tout est utilisé. Le futur ministre trouve la première consécration de son succès dans les démarches innombrables faites pour le pourvoir d'un choix varié de directeurs, directeurs-adjoints, sous-directeurs, chefs, chefs-adjoints, sous-chefs du cabinet ou du secrétariat particulier, attachés de tous grades et de tous poils, tous dévoués, intelligents et ardents.

Ces hommes jeunes, ou qui l'ont été, — il en est de tous les âges, — ne perdent pas leurs pas. Dans quelques mois, lorsque le ministre vilipendé, lassé, dégoûté, retombera souvent pour longtemps, quel-

quefois pour toujours, ils recueilleront le bénéfice de son pouvoir éphémère, décorés, et ce qui est bien plus important, casés, oui, casés pour la vie. Pauvre Bertrand de cette association, le patron recommencera l'odyssée des portefeuilles hypothétiques et des mandats électoraux incertains. Ces Ratons débrouillards mangeront les succulents marrons jusqu'à la fin de leurs jours.

De tant de beaux projets que chaque nouveau ministère nous apporte, de ces promesses de réformes que chaque déclaration affiche coûteusement sur tous nos murs, qu'est-il resté souvent? Quelques fonctionnaires grassement nantis de plus.

Des statisticiens à la retraite ont eu la curiosité de rechercher le nombre des recrues que l'institution des chefs de cabinet avait ainsi fournies à l'administration française depuis dix ans. Ce serait un tableau qu'on devrait afficher dans chaque service. Bien des nominations leur avaient échappé. Combien cependant le tableau fort incomplet que j'ai eu sous les yeux était déjà instructif! Il pouvait être intitulé : « Moyen de parvenir aux grands emplois sous la troisième République ». Il est tel ministère, non des moins importants, comptant un personnel nombreux, dévoué, remarquable, dans lequel tous les premiers rôles ont été conquis depuis dix ans par des jeunes gens parfois totalement étrangers à la carrière, mais ayant eu la chance d'être attachés pendant quelques semaines au cabinet du ministre.

D'autres ministres ne disposant pas d'un pareil exutoire ont dispersé leurs attachés dans tous les services et en ont fait des financiers, des magistrats, des contrôleurs des comptes, des préfets, des fonctionnaires de l'assistance, des représentants de la France à l'étranger, des vérificateurs du pari mutuel,

des inspecteurs du crédit agricole ou des fonctionnaires coloniaux. Tous les services ont été mis à contribution. L'ingéniosité d'un chef ou sous-chef de cabinet pour découvrir la bonne case, machiner les combinaisons qui la rendent disponible, écarter les concurrents, apaiser les réclamants, dédommager les protestataires est admirable; mais elle désorganise parfois les administrations dont nous avons le plus absolu besoin.

Loin de moi la pensée de proscrire le choix pour la nomination aux hautes fonctions. Je le considère comme indispensable et m'en expliquerai plus longuement. Mais ce choix doit être entouré de certaines garanties. On pourrait penser qu'une collaboration intime révèle sûrement au ministre les qualités ou les défauts de l'homme qu'il a appelé près de lui et que, s'inspirant uniquement de l'intérêt supérieur de la nation, il peut en faisant en quelques semaines toute la carrière de son protégé, mettre celui-ci en mesure et en devoir de rendre de plus grands services au pays. Cela peut se produire ; cela s'est produit et se produit encore. Je pourrais citer des chefs de cabinet qui, appelés tout jeunes à de hautes destinées, ont largement acquitté la dette qu'ils avaient contractée ce jour-là avec la nation dont le ministre avait concentré sur eux la faveur. Alors même que ce fait serait commun, presque constant, il n'est pas prouvé que tous comptes faits, la nation recueillît un bénéfice de ces nominations prématurées. Si elles mettent une nature généreuse en demeure de produire le maximum de ce qu'elle peut donner, quel découragement irrémédiable ne causent-elles pas parmi tous les fonctionnaires qui se savent capables d'être des chefs et qui doivent y renoncer, parce que la favorable occasion leur a manqué. Et qu'est donc

cette occasion? Le hasard des relations ou parfois des intrigues qui vous met en relations avec un homme politique au temps où celui-ci va devenir ministre. Pour cela il faut autant que possible être à Paris, courtiser depuis quelque temps l'homme politique, préparer sa correspondance, faire ses courses, élaborer ses projets. Tous ces services sont généralement gratuits, mais ce n'est qu'une avance et la nation paie largement à la constitution d'un ministère.

Les acquisitions qu'elle fait alors sont, je l'ai dit, quelquefois remarquables. Mais lorsque les ministres nous distribuent leurs chefs, sous-chefs, attachés de cabinet pour diriger nos principales administrations ou siéger dans les postes les plus enviés de l'État, ils ne sont pas dominés uniquement par le souci de notre intérêt. Une sorte de gratitude, l'affection ou la désaffection, le désir de remercier les collaborateurs ou de s'en débarrasser ont une large part dans ces nominations. Il faut parfois pour les obtenir des sollicitations et de petites machinations qui ne sont pas une bonne note pour le candidat. Les arrivistes s'excusent en disant : « Que voulez-vous! si l'on ne tire pas de là quelque prébende, il est entendu qu'on a échoué! » La faveur étendue aux proches, nous choque particulièrement. En déposant son encombrante progéniture dans les meilleures places de l'État, un père de famille dépasse vraiment la mesure. Jean-Jacques aussi déposait la sienne dans les tours ; mais ce n'est pas par là que ce génial apôtre du mysticisme laïque a forcé notre admiration.

Dans ces conditions, le nombre des candidats aux postes des cabinets s'est extraordinairement multiplié. On riait jadis d'un ministre qui s'attachait plus

de trois ou quatre sous-lieutenants. Avec un chef, un sous-chef et un secrétaire particulier, un cabinet était au grand complet. Maintenant le moindre ministre a presque la douzaine, et l'un de nos derniers gouvernants s'est fait un titre de gloire d'avoir atteint les trois douzaines.

Tout ce petit monde, dit-on, ne coûte rien. D'abord cela n'est pas exact : tout ce petit monde coûte tôt ou tard fort cher. En attendant, il s'agite redoutablement et nous payons la casse de cette agitation.

Quel est donc le rôle normal d'un chef de cabinet?

Dans sa surveillance incessante de l'administration, le ministre a besoin d'être aidé. Nous avons vu que son contrôle se manifeste actuellement par l'examen des pièces qu'il faut signer, que cette signature est hors de proportion avec l'importance des affaires, et la nature des attributions ministérielles, mais si réduite qu'elle soit, fût-elle ramenée à un visa des affaires les plus importantes, à un examen des réclamations qu'elles ont pu soulever, ce contrôle exigerait encore un temps considérable; quelle que soit sa puissance de travail, le ministre n'y peut suffire : il doit être aidé. Par qui? Par des fonctionnaires permanents du ministère? Ce serait confier le contrôle aux contrôlés. Le ministre doit donc amener avec lui des gens en qui il a une confiance absolue, qui sont ses hommes, pour l'aider dans cette besogne journalière, lui signaler les erreurs, les abus, et multiplier sa puissance d'action et de contrôle. Renfermée dans ces limites, la fonction est une conséquence de l'organisation des ministères et un rouage nécessaire.

Mais constamment les chefs de cabinet sortent de leurs attributions normales et veulent administrer eux-mêmes. Absorbés dans leur besogne, inhabiles aux jeux de la politique, les fonctionnaires

des bureaux voient surtout l'intérêt général. Lorsqu'une affaire est mauvaise, intéressât-elle dix députés ou sénateurs, fût-elle patronnée par un de ces puissants personnages qui détiennent trente boîtes de vote, ils l'arrêtent. Les gens du cabinet interviennent et font marcher les bureaux. Faire marcher des bureaux! Horrible jargon et mauvaise administration. Les bureaux ne marchent pas et le service est désorganisé. Le conflit sournois ou bruyant qui divise souvent ainsi les gens de l'administration et ceux du cabinet accuse moins, quoi qu'on dise, la routine des premiers que la présomption des seconds. Lorsqu'un attaché de cabinet est contredit par un vieux directeur, cela ne prouve pas nécessairement que le directeur déraisonne. Il importe beaucoup que les ministres aient de bons chefs de cabinet; il n'importe pas moins qu'ils ne rendent pas trop facilement la main à l'ardeur du sang naturelle à l'heureuse jeunesse. Si les fonctionnaires sont médiocres, changez-les, mais pas de coadjuteurs in partibus.

La participation intense des chefs de cabinet à l'œuvre législative n'est pas non plus une chose très recommandable. A l'âge où nous devenons chefs de cabinet, l'École de droit ou celle des sciences politiques viennent à peine de nous lâcher. Pendant cinq ou six ans, des hommes supérieurs ont, à coups de conférences, démoli les abus et rebâti une société idéale. O joie de légiférer à son tour, et de réglementer la vie des autres à l'âge où l'on ne sait pas encore régler la sienne! Cette belle besogne ne va pas toujours sans aventures, même pour ceux qui l'entreprennent avec la plus grande passion du bien public. J'ai connu des chefs de cabinet qui avaient pâti de pondre des lois comme les poules des œufs au printemps et je pourrais conter des anecdotes. Moi aussi,

dans ma prime jeunesse j'ai légiféré sur les accidents, les assurances, les garanties à donner aux ouvriers ; mais qui n'a pas fait des lois en la matière? Malheureusement la nation paie souvent les frais de ces apprentissages. Les hommes qui ont longuement étudié un sujet et connaissent les difficultés de la pratique sont seuls qualifiés pour préparer utilement des lois nouvelles ; il vaut mieux pour nous que le tumulte des idées qui emplit les jeunes cerveaux ne se précipite pas trop tôt en règlements sociaux et s'évapore peu à peu au soleil de la maturité.

On trouvera sans doute que c'est parler longuement des chefs de cabinet à peine mentionnés dans la plupart des traités. J'ai vu de trop près la place prise par eux dans la vie administrative de la nation pour ne pas juger la question fort importante. Sans aller jusqu'à les appeler « les pieuvres » ou « la plaie de la troisième République », comme on le fait dans les bureaux, si l'on dressait le compte du bien et du mal qu'ils ont causé depuis trente ans, le bilan ne serait pas en leur faveur.

« La question des cabinets ministériels, dit M. de Pressensé dans un rapport sur le budget des affaires étrangères, de leur accroissement déraisonnable et constant, du rôle excessif joué dans les affaires les plus délicates par un état-major improvisé, surtout de la façon dont la gratitude ministérielle s'acquitte aux frais de l'État et au détriment des droits des simples fonctionnaires retenus par leurs emplois loin des rayons du soleil, devra tôt ou tard être posée et résolue par le Parlement. Je reprendrai volontiers à cet égard la célèbre formule de Burke, à propos d'un autre problème : il y a là un abus qui est grand, qui grandit et qui devrait être diminué. Ce regrettable état de choses qui n'a fait que

s'aggraver sous la République, tend à créer, en pleine démocratie, une pépinière privilégiée, une serre chaude pour les éclosions prématurées des jeunes gens d'État. »

Mais enfin, où le ministre prendra-t-il les collaborateurs dont il a besoin pour sa tâche écrasante?

Le Conseil d'État, l'Inspection des Finances, la Cour des Comptes peuvent lui offrir sans doute quelques jeunes hommes bien préparés et que cette collaboration mûrit. Mais pour eux, comme pour tout autre fonctionnaire, elle ne doit pas être un tremplin permettant de sauter par-dessus les collègues demeurés au corps, cendrillons de besognes plus mélancoliques. Ce n'est d'ailleurs là qu'une ressource assez restreinte : ces corps administratifs ont des missions déterminées et ne peuvent être privés de toutes leurs recrues. Il serait d'ailleurs excessif d'imposer au ministre l'obligation de prendre des collaborateurs inconnus.

La solution, ne serait-elle pas de choisir dans le Parlement même ces collaborateurs nécessaires.

Pour le ministre, quel avantage et quelle sécurité de s'entourer des jeunes hommes du parti qui l'a porté au pouvoir ; pour ceux-ci, quel utile apprentissage en vue des futures destinées.

La fonction serait-elle inférieure à la situation d'un jeune député ? En aucune manière. Elle est souvent supérieure, en elle-même, à beaucoup des jeunes gens qui l'exercent et plus d'un homme politique s'est repenti d'avoir confié une situation si délicate et de si graves affaires à des adolescents sans expérience et sans autorité. Elle convient parfaitement à ceux qui débutent dans la politique et veulent en faire leur carrière. Ce contrôle de l'administration des services publics est la besogne essentielle du ministre. A qui fera-t-on croire que la surveillance d'un service public,

sous l'autorité d'un ministre, ne vaut pas la besogne journalière de démarches et de sollicitations que tout mandat impose à tout élu.

Ainsi le ministre fortifierait son ascendant par le nombre des places données à son parti ; il s'assurerait des collaborateurs dévoués et l'administration échappant à des menaces perpétuelles d'invasions et de démembrements opérés au profit d'intérêts particuliers, se retrouverait placée vis-à-vis du cabinet du ministre dans une situation normale.

Le nom de chef de cabinet serait-il indigne d'un député? Ce nom, après tout, est fort acceptable. Le président du Conseil ne rougit pas d'être appelé le chef du cabinet. Mais, qu'à cela ne tienne, changeons le nom : il n'est pas intangible. Nous lui trouverons facilement des synonymes plus ronflants : délégués, contrôleurs généraux, surintendants, etc. Les sous-secrétaires d'État eux-mêmes, dans beaucoup de cas, ne sont-ils pas simplement des chefs de cabinet décorés d'un nom plus pompeux? Qu'on étende l'institution et, pour le bien de tous, la question si cuisante des chefs de cabinet est résolue. Ne veut-on pas étendre le titre de sous-secrétaire d'État? Je propose une autre appellation : « adjoint au ministre. » Quel jeune député pourrait être humilié d'ajouter sur sa carte : « adjoint au ministre? »

Telles sont, à grands traits, les conditions dans lesquelles agissent les fonctionnaires dits de gouvernement. Nous venons de voir que leur rôle et leurs attributions ne correspondent plus en fait au texte des lois dites constitutionnelles. Sous ce texte, quelquefois à l'encontre de ce texte, la pratique substitue peu à peu ses organisations empiriques aux combinaisons des théoriciens.

Les Français ont déjà fait maintes expériences de ce genre. Les nombreuses constitutions de la grande Révolution, qui n'étaient rédigées ni par des niais, ni par des sceptiques, n'ont rien produit. La constitution de 1848, qui contenait tant de parties remarquables, a produit le régime le plus opposé à la République libérale qu'on voulait instaurer; la constitution de 1875, si empreinte d'esprit conservateur et monarchique, a fourni des instruments souples et précieux à notre démocratie.

Ce n'est pas là aventure qui nous soit particulière. Après tout, c'est uniquement parce que Georges Ier ne connaissait pas les Anglais et ne savait pas leur langue que les rois d'Angleterre ne sont pas admis aux délibérations du Cabinet et que le premier ministre choisit les autres comme il lui plaît. C'est parce que Jefferson, troisième président des États-Unis, était incapable de parler en public et préférait écrire au Congrès, que l'usage des messages est devenu constitutionnel. La formation de la Constitution américaine, par la convention de Philadelphie, a été une œuvre d'adaptation des expériences faites en Angleterre et dans les différents États.

Les Anglais ont raison : sont seules viables les institutions résultat des sélections pratiques ; les créations théoriques de l'esprit, si belles qu'elles soient, ne durent pas.

Pour la race anglo-saxonne, on l'a fait maintes fois remarquer, la loi est à tout moment telle que ceux pour qui elle a été faite la comprennent et la façon dont ils la comprennent dépend des circonstances et de l'époque. Ce n'est plus quelque chose de supérieur, de rigide et de divin. C'est un souple instrument de vie sociale. Les conséquences abstraites de la loi, qui donc en a cure? On se sert de la loi comme d'une partie essentielle du mécanisme social; on la retouche par interprétations quand il faut et on l'approprie tant qu'on peut aux conditions sociales et à l'opinion courante dont elle ne doit être que la traduction.

LES HUIT CENT MILLE
AUTRES FONCTIONNAIRES

Mouvement irrésistible qui les porte à s'unir, à se grouper, à s'organiser ; gravité de ce mouvement pour la France ; imperfections de l'organisation actuelle. — Réglementation générale des administrations. — Vanité des efforts faits depuis cent ans pour doter nos administrations d'un règlement général. — Talleyrand ; Villèle ; ordonnances de 1844 ; admirable rapport de Dufaure ; constituante de 1848 ; commissions de l'Assemblée nationale. — Règlements soumis au conseil d'État en 1874 et en 1882. — Médiocrité des résultats obtenus. — Innombrables remaniements des administrations centrales. — Nécessité d'une organisation rationnelle et démocratique de tous les services publics. — Protocole des différents ministères.

Nous venons d'examiner les attributions des fonctionnaires que nous sommes portés à considérer comme les gouvernants de la France, sénateurs, députés, Président de la République, ministres. Avec les sous-secrétaires d'État et les chefs de cabinet, environ un millier.

Nous arrivons aux autres fonctionnaires, à tous ceux qui constituent l'administration permanente de la France. Combien sont-ils? Longtemps on a dit, un peu de chic : 500.000, et ce chiffre était partout reproduit. Beaucoup de gens réclamaient une statis-

tique et comme les autres j'ai demandé « l'état au vrai des fonctionnaires de France ».

Enfin nous avons, sinon une statistique, au moins un chiffre officiel. Le projet de budget de 1908 contient les indications suivantes :

Fonctionnaires rétribués en tout ou en partie par l'État	608.510
Fonctionnaires rétribués en tout ou en partie par les départements et les communes.	262.078

Si nous additionnons ces deux totaux, nous trouvons huit cent soixante-dix mille fonctionnaires. En l'absence de statistique détaillée, nous ne pouvons discuter ces chiffres : il est vraisemblable que ces deux catégories contiennent des doubles emplois ; cependant beaucoup de fonctionnaires sont payés exclusivement sur les fonds départementaux ou communaux ; exemple : les gardes champêtres, les employés d'octroi. D'autre part, ne figurent certainement pas dans l'état du budget les fonctionnaires élus et non payés et d'autres fonctionnaires essentiels de la nation dont le caractère est nettement accusé par la nomination du Président de la République et qui cependant sont payés directement par ceux qui utilisent leurs services, par exemple : les notaires, les avoués, les huissiers.

En prenant huit cent mille comme le chiffre des fonctionnaires constituant l'administration permanente de la France, nous devons être bien près de la vérité.

Huit cent mille ! redoutable armée qui, nous n'en pouvons douter un seul instant, est en train de s'organiser et veut s'organiser elle-même : *fara da se*. Le mouvement ne fait que commencer : il est irrésis-

tible et très grave pour la France. Bien dirigé il peut servir puissamment notre pays ; mal dirigé il peut nous jeter pour longtemps dans une terrible anarchie. Nous devons donc le suivre avec une extrême attention et ne pas nous amuser à ce propos aux sèches bagatelles de la scolastique. Jusqu'ici c'est à peu près tout ce que nous avons fait. Les fonctionnaires veulent s'associer ; ils ont raison de vouloir s'associer : il est impossible de leur dénier ce droit ; bien plus, ils devraient être contraints de s'associer pour faire valoir en commun leurs titres, exercer les uns sur les autres un contrôle nécessaire, être responsables les uns des autres et étudier en commun les améliorations ou les transformations dont leur administration est susceptible. Il nous est impossible de comprendre, sous un régime démocratique qui favorise de toutes les manières l'association des citoyens, l'hostilité témoignée aux associations de fonctionnaires qui peuvent être parmi les plus utiles de toutes : il nous est également impossible de comprendre la subtilité des distinctions faites suivant le nom plus ou moins heureux que se donnent les associations. Mais aucune ne peut être, sans un non-sens, tournée à un moment quelconque contre le service public confié aux fonctionnaires qui la composent. C'est aux contrôleurs généraux de la nation, aux sénateurs, aux députés, au Président de la République et aux ministres, de maintenir dans son rôle normal toute association de fonctionnaires. Qu'ils ne redoutent pas alors leur petit nombre ; ils ont toute la nation avec eux ; contre des fonctionnaires qui trahissent leurs fonctions, ils auront toujours le dernier mot ; ils ne l'auront pas s'ils luttent contre les garanties que les fonctionnaires ont le droit de demander.

Mais ces garanties ne peuvent-elles être enfermées dans un texte, une charte? Ne serait-il pas possible de faire un règlement général des administrations tel que toutes les questions concernant le recrutement, l'avancement, la hiérarchie, la discipline, l'organisation des services, les droits et les devoirs des fonctionnaires, soient réglées pour longtemps? Tous les actes de notre vie sociale sont réglés par des lois ou des usages qui souvent datent de fort loin. Pourquoi une réglementation de même nature ne s'appliquerait-elle pas à l'administration des différents services, élément essentiel de la vie sociale? Comment cette structure de la société peut-elle être laissée à l'arbitraire? J'entends bien que, chaque année, elle est théoriquement remise, en quelque sorte, sur le chantier par le vote du budget; mais pratiquement n'est-il pas absolument nécessaire qu'elle soit fixée après mûre réflexion, œuvre d'ensemble à laquelle des additions, des recherches de détail, suggérées par l'expérience, doivent être sans doute apportées, mais qui ne peut être abandonnée au hasard des formations spontanées ou à la fantaisie de quelques individus. Ce ne sont pas là besoins temporaires, variables, secondaires pour lesquels il faut laisser aux ministres la possibilité de remanier indéfiniment les organismes, de les créer ou de les détruire, de les restreindre ou de les agrandir suivant leurs conceptions particulières. Car ces ministres ne sont pas des potentats auxquels notre caprice abandonne et retire tour à tour des fractions de pouvoir absolu : ils ne sont que des contrôleurs généraux : ils doivent trouver une organisation antérieure et supérieure à leurs combinaisons particulières, s'imposant à eux comme à tous parce qu'elle est la plus utile pour nous et ne pouvant être modifiée que pour des raisons tirées de notre utilité.

Si cette organisation n'existe qu'à l'état rudimentaire ce n'est pas faute de s'en être occupé ! Déjà sous l'ancien régime, les ordonnances de Moulins, d'Orléans et de Blois, provoquées par les plaintes des États généraux, contenaient de nombreuses dispositions sur les emplois publics et prescrivaient des mesures contre les abus les plus criants.

Les États généraux de 1483 demandaient de choisir des hommes étrangers aux troubles qui ont agité l'État; ceux de 1614, de pourvoir aux emplois et non de pourvoir les personnes. Les braves gens de ce temps-là auraient encore bien de l'écho maintenant.

Mais ne remontons pas si loin : depuis cent ans, chaque régime, chaque parti, chaque génération a vainement attelé ses sisyphes à ce rocher. Est-il donc impossible de le caler une bonne fois ?

Dans un rapport conservé aux archives des Affaires étrangères, Talleyrand écrit au premier Consul qu'il faut avant tout établir un système de promotion qui, pour être efficace, doit être invariablement suivi. « Une administration qui n'a pas de système de promotion n'a pas à proprement parler d'employés ; les hommes qui s'en occupent sont des salariés qui ne voient devant eux aucune perspective, autour d'eux aucune garantie, au-dessus d'eux aucun motif de confiance. »

Sous le Consulat et le premier Empire, les administrations financières, — nécessité fait loi, — reçurent une forte organisation qui subsiste encore et qui a été infiniment précieuse à la France. Ailleurs, nulle réglementation fixe : des armées d'employés recrutés un peu au hasard.

En 1815, la réduction du territoire oblige à des réductions de personnel. Les commis renvoyés se

posent en bonapartistes persécutés. La question des garanties à donner aux employés est soulevée; des brochures paraissent sur les réformes et le régime intérieur des bureaux. Des ordonnances organisent les ministères ; elles étaient signées par de Villèle pour les Finances et Gouvion Saint-Cyr pour la Guerre.

Néanmoins, après 1830, tolle général contre l'expédition trop lente des affaires, la mobilité des services, le pullulement des bureaucrates et les révolutions intérieures que le caprice des chefs fait subir à chaque administration et à chaque bureau. Les rapporteurs de la Commission du budget transcrivent ces doléances et réclament la fixité des services, la détermination précise des attributions des bureaux et des conditions d'admission.

L'article 7 de la loi de finances de 1843 prescrit qu'avant le 1er janvier 1845, l'organisation centrale de chaque ministère sera réglée par une ordonnance royale insérée au bulletin des lois et qu'aucune modification ne pourra y être apportée que dans les mêmes formes et avec la même publicité.

Un an après, les ordonnances de 1844 statuaient sur les cadres, la hiérarchie et l'état des personnes. Mais elles ne visaient que les administrations centrales.

La Chambre des députés fut immédiatement saisie d'une proposition plus générale réglant l'admissibilité à toutes les fonctions publiques.

Le travail de la Commission chargée d'élaborer ce projet fut résumé en trois propositions :

1° Nul ne pourra être nommé au grade le moins élevé d'un service public s'il ne prouve son aptitude, soit par un concours, soit par un examen, soit par un diplôme ;

2° Des ordonnances régleront la forme dans laquelle l'aptitude sera constatée ainsi que la hiérarchie des emplois et l'équivalence des grades;

3° Nul ne pourra être promu s'il n'a rempli pendant un temps déterminé l'emploi immédiatement inférieur et s'il n'est porté au tableau d'avancement ou s'il n'a subi une épreuve spéciale.

Je voudrais pouvoir citer en entier le rapport que Dufaure présenta à la séance du 22 juillet 1844 pour justifier ces propositions.

« Ce serait sans doute une illusion d'espérer que le résultat des règles qu'on vous propose d'établir sera infaillible; qu'elles empêcheront à jamais l'injustice ou l'erreur de se glisser dans la distribution des emplois publics; nous croyons seulement qu'elles rendront l'injustice plus rare et l'erreur plus difficile. Tout en respectant la prérogative royale, en ménageant la responsabilité ministérielle, elles écarteront de la carrière administrative cette foule de prétendants qui, sans études préalables, sans ferme intention de se rendre utiles à leur pays, avides de l'aisance qu'un emploi public peut assurer et sans souci des devoirs qu'il impose, trouvent toujours, grâce à la molle facilité de nos mœurs, quelque protecteur puissant et dévoué pour les imposer à l'autorité supérieure et à l'Etat qui souffrira de leur incapacité. Elles donnent ainsi à l'aptitude et au travail au moins une grande partie des chances qui appartiennent à l'audace et à l'intrigue.

« Sont-elles établies et loyalement observées? De ce jour l'employé entre dans l'administration avec dignité et fier d'une position qu'il ne doit qu'à son travail et à la justice de ses chefs. Il est soutenu et animé dans l'exercice de ses fonctions par l'espérance qui lui est permise que le zèle qu'il déploiera ne sera

pas sans récompense, que les connaissances qu'il acquerra ne resteront pas sans emploi. Les membres d'une même administration apprennent à s'honorer mutuellement et ne luttent plus entre eux que par l'émulation de bien faire.

« Les subordonnés respectent leurs chefs et les chefs n'ont plus à craindre de rencontrer parmi les subordonnés des hommes dont ils ont occupé la place et qui méritaient de leur commander.

« Le pouvoir exécutif est respecté dans tous ses représentants et la confiance des populations lui rend plus facile la mission que nos institutions lui donnent. Fondons-nous sur ces règles des espérances chimériques ? Nous le craindrions si nous n'étions éclairés par l'expérience des grandes administrations civiles qui ont fait chez nous l'essai d'une organisation régulière. Pour n'en citer qu'un exemple, étudiez avec soin le corps des Ponts et Chaussées et des Mines. Vous y verrez que grâce aux règles établies, la faveur n'y a presque aucune place ; que le corps entier est composé d'hommes intelligents, actifs, dévoués au service de l'Etat, pleins d'émulation et patients dans leurs ambitions parce qu'ils savent que la récompense de leurs travaux est assurée. Vous retrouveriez ces mêmes caractères plus ou moins marqués dans toutes nos administrations organisées, suivant le plus ou moins de sécurité de ces organisations.

« Les résultats valent la peine d'être généralisés. Nous croyons... que le ministre sera mieux conseillé par des règles générales prudemment établies que par tous les intérêts qui s'agitent autour de lui et peuvent aisément le tromper. »

« Sans doute, il peut se trouver hors des rangs de l'administration quelques personnes à qui il ne conviendrait pas d'y entrer par des grades subalternes

et qui seraient utiles dans les emplois élevés. L'Etat sera privé de leur concours, mais croyez-vous que vous ne trouverez pas leurs égaux en mérite et en utilité parmi tant d'employés inférieurs qui, après une laborieuse jeunesse, auront gagné au prix de toute leur vie l'intelligence pratique de votre administration ? Il y a presque certitude que le choix restreint sera aussi utile et il sera certainement plus juste. »

« On parle au surplus comme si l'acte par lequel le ministre nomme un de ses subordonnés était un acte de confiance personnelle, une association intime entre le supérieur et l'inférieur ; il en résulterait qu'à chaque changement du ministère l'administration tout entière devrait se retirer comme le cabinet particulier du ministre. Nous n'admettons cela que pour quelques positions politiques très élevées et qui, par la proposition même, sont mises en dehors des règles qu'elle prescrit. Hors de là ce que le ministre a de mieux à faire, ce qui peut lui laisser le moins d'inquiétude sur sa responsabilité, c'est de s'en rapporter pour les premiers grades à des preuves qui seront d'autant plus efficaces qu'on les rendra plus sévères et pour les autres à la nature et à l'importance des services déjà rendus à l'Etat. »

Que répondre à ces considérations si fortes et constamment vraies parce qu'elles sont la philosophie de l'administration. Hélas, on répondit ce qu'on répond toujours et partout en pareil cas, ce qu'on répond encore de nos jours à ceux qui soutiennent les mêmes idées, on répondit que l'opposition voulait affaiblir le gouvernement !

Le projet fut néanmoins voté article par article. Mais sur l'ensemble, il fut repoussé par 157 voix

contre 156, au nom de ces prétendus principes que tous les gouvernements invoquent, aussi bien les démocratiques que les monarchiques, pour couvrir les abus d'autorité et les iniquités de ceux qui détiennent momentanément le pouvoir.

L'année suivante le projet fut représenté. Mais cette fois la Chambre, sans hésitation et sans discussion, le rejeta. La commission qui avait été chargée de l'examiner osa dire « qu'il n'était ni nécessaire, ni utile ; qu'il affaiblirait la responsabilité ministérielle ; que par ses théories et ses tendances, sans aucun profit pour la bonne administration du pays, il touchait à des questions de liberté de gouvernement, de prérogative royale qui ne doivent jamais être inutilement remuées et résolues par les autres pouvoirs de l'Etat. »

1848 rendit tout-puissants les auteurs du projet de 1844. La constitution du 4 novembre 1848 proclama dans son article 10 que « tous les citoyens seraient également admissibles à tous les emplois publics, sans autres motifs de préférence, que leur mérite et suivant les conditions qui seraient fixées par les lois. »

Mais, dans la discussion qui s'engagea sur les projets présentés, le Conseil d'Etat tendit invinciblement à restreindre la part de la loi et à laisser aux ministres la plus grande liberté possible pour la réglementation du service et du personnel.

La loi de finances de 1849 exigea bien la publication d'un état détaillé de tous les emplois retribués par l'Etat, les départements, les communes. Mais le gouvernement demanda à en être affranchi sous le prétexte que cette publication n'exigerait pas moins de cinquante volumes de six cents pages et coûterait 500.000 francs. On rapporta la disposition de la loi de 49 et nous attendons encore l'état complet des

fonctionnaires de la France, car nous ne pouvons considérer que la mention portée au budget de 1908 tient lieu de cet état.

L'Assemblée finit par voter l'article 1er de la loi du 5 juillet 1850.

« Dans l'année qui suivra la promulgation de la présente loi, des règlements d'administration publique détermineront les conditions d'admission et d'avancement pour tous les services publics où les conditions ne sont pas réglées par une loi.

Il serait naïf d'expliquer pourquoi cette disposition ne reçut aucune suite dans un régime sous lequel la faveur devenait un principe de gouvernement. « Chaque ministre y introduit ses créatures », disait Vivien en 1859.

Les réclamations contre la mobilité des cadres et l'absence de garanties, d'abord comprimées, finirent par être portées à la Chambre et, la loi de finances du 27 juillet 1870 stipula qu' « avant le 1er janvier 1872, l'organisation centrale de chaque ministère serait réglée par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique et qu'aucune modification ne pourrait être apportée que dans la même forme et avec la même publicité. »

Après la guerre, l'une des premières préoccupations de l'Assemblée nationale fut d'organiser les administrations publiques. L'étude de chaque ministère fut confiée à des sous-commissions spéciales qui ouvrirent des enquêtes, recueillirent des dépositions, firent des comparaisons, rédigèrent des monographies très intéressantes et n'eurent pas d'autre résultat.

En 1874, un projet de loi sur les conseils d'administration et l'état des employés dans les administrations centrales fut renvoyé par l'Assemblée nationale au Conseil d'Etat. Le projet préparé d'abord par la com-

mission de revision des services administratifs avait eu pour titre : Projet de loi sur l'organisation des administrations publiques et l'état des employés. Il était général et libéral, s'étendait à tous les services, aux services actifs comme aux administrations centrales et instituait dans chaque ministère un conseil d'administration composé des chefs de service chargés vraiment de recruter et d'administrer le personnel. Ce projet fut considérablement amoindri par la Commission elle-même. Lorsqu'il fut envoyé au Conseil d'État, il ne concernait plus que les administrations centrales des ministères et les pouvoirs du Conseil d'administration avaient été réduits. Mais ce Conseil gardait encore des attributions fort utiles ; il dressait la liste d'admission de ceux qui pouvaient être admis au concours ; il donnait nécessairement son avis sur toutes les questions de concours et d'avancement ; il gardait la juridiction disciplinaire, préparait et proposait les règlements d'administration intérieure.

C'était vraiment le minimum de ce qu'on pouvait demander. Le Conseil d'État, qui aurait dû être, dans cette circonstance le tuteur et le protecteur de l'administration, protesta contre le projet subversif de l'Assemblée nationale au nom des principes. Que deviendraient-ils, « si le ministre n'était plus maître dans sa propre maison ? » Allant chercher des arguments jusque chez les Athéniens, le rapporteur malmenait les gens des bureaux, et tout en reconnaissant les abus commis, n'avait qu'une préoccupation : sauver avant tout l'autorité absolue du ministre. Elle fut sauvée sans peine ; le projet n'eut aucune suite et l'on vit promptement les effets qu'on pouvait vouloir tirer de cette autorité absolue. En assurant l'indépendance légitime des administrations et en leur donnant les garanties nécessaires,

c'est le régime démocratique lui-même qu'on fonde et qu'on consolide.

La République triompha de ce premier assaut et orienta la France vers de nouvelles destinées. Le Parlement imagina que l'on pourrait enfin fixer le cadre démocratique des administrations centrales. La loi de finances de 1882 confiait à des règlements d'administration publique l'organisation centrale de chaque ministère; aucune modification ne pourrait être apportée que dans la même forme et avec la même publicité. Le Conseil d'État venait d'être remanié. Ceux qui avaient défendu avec tant d'apreté jalouse l'autorité absolue du ministre, étaient partis frappés par elle. L'esprit des traditions monarchiques et césariennes dominait encore et le nouveau Conseil écarta jusqu'aux mots qui semblaient indiquer un affaiblissement de la dictature ministérielle. L'œuvre d'alors est restée vaine. Bornée aux administrations centrales, elle offrait peu d'intérêt, car ces administrations ne peuvent être que l'émanation, la quintessence des services actifs. Encore aurait-elle pu fournir le point de départ d'une réforme plus générale. Mais reculant devant le mandat qui lui avait été confié, le Conseil d'État chercha une conciliation impossible en voulant, d'une part, donner quelques garanties aux employés, et d'autre part en maintenant absolue l'autorité sur eux du ministre. Son rapporteur qualifia lui-même le résultat de modeste. Peut-être eût-il pu être plus sévère. Les règlements élaborés en 1884 n'ont pas donné aux administrations centrales la force et la valeur que nous sommes en droit d'exiger. Ils n'ont, d'autre part, empêché aucun abus. Chaque fois qu'un ministre a voulu modifier l'organisation de son ministère pour réaliser une combinaison personnelle ou satisfaire une créature, il a pu le faire

sans obstacles sérieux et la précaution que le législateur de 1882 avait cru prendre est demeurée fort illusoire. Depuis vingt-huit ans, près de cent cinquante règlements d'administration publique ont réorganisé les ministères. Quelques-uns, sans doute, ont été rendus nécessaires par le remaniement ou la création des services. Je vois, par exemple, que la création de l'office du travail a motivé six règlements. Mais peut-on admettre qu'il ait été nécessaire de remanier dix-huit fois l'organisation du ministère de l'Agriculture. Ce ne serait vraiment pas flatteur pour les auteurs des dix-sept premiers remaniements.

L'organisation de tel autre ministère a été bouleversée dix fois en quatre ans, parce qu'il a plu successivement à quelques attachés du cabinet de s'y faire une bonne place.

Assurément ces errements n'entraînent pas la ruine d'un pays. Mais ils facilitent la multiplication des emplois inutiles et introduisent du flottement dans les services. Une administration est d'autant plus forte, partant plus utile, qu'elle est plus ramassée et plus coordonnée.

Depuis cent ans, tous les partis ont vu clairement que le bien de la nation commandait de donner plus de garanties aux fonctionnaires. Talleyrand, Villèle, libéraux de 1830, Dufaure, Thiers, républicains de 48, opposants du second Empire, fondateurs de la troisième République, tiennent le même langage, rédigent le même projet, le défendent par les mêmes arguments qui semblent irréfutables.

Et toujours au moment opportun, quelqu'un, parfois un anonyme s'écrie : « Et l'autorité du gouvernement ! » *Mane — thecel — phares*. L'ombre de Louis XIV surgit ; les projets s'évanouissent ; les défenseurs se terrent comme des lapins. De tant de

travaux préparatoires, d'enquêtes, de mémoires, de monographies, d'études comparatives, de statistiques, sortent avec peine quelques tentatives falotes vouées à l'insuccès si ce n'est au ridicule.

La matière offre-t-elle donc d'insurmontables difficultés ? Est-ce chercher la quadrature du cercle que de vouloir une administration logiquement et fortement organisée qui émane vraiment de la nation et corresponde à son état social ? Nous pourrions le croire après cette revue des efforts stériles de tant d'hommes éminents et jeter le manche après la cognée. Si bien que nous disions, dirons-nous jamais aussi bien que Dufaure en 1844 ? Aurons-nous jamais son autorité et les occasions que la vie lui offrit pour appliquer ses idées ?

Nous aurions tort pourtant de nous décourager. D'abord nous ne devons pas prendre trop à la lettre ces résultats décevants. Le règlement général des administrations, n'existe pas; mais en fait, beaucoup de services sont organisés, et plusieurs fortement organisés. Si la condition générale des fonctionnaires français ne s'est pas encore dégagée de ces organisations particulières, c'est qu'à travers tant de modifications de régime et d'esprit social, la chose était sans doute prématurée. Nous sommes portés à juger les faits de la vie sociale avec notre faible optique. Chacun les ramène à la mesure du peu d'instants pendant lesquels il vit utilement. L'élaboration d'un régime nouveau, l'organisation d'une nation pour de nouvelles applications de la vie sociale, absorbent plus d'une génération et souvent nous nous imaginons piétiner ou rétrograder parce que nous n'apercevons pas les transitions nécessaires de l'histoire. Le mouvement très vif et très général qui se manifeste en ce moment pour l'étude

et la réforme des administrations publiques vient sans doute à son heure. On peut estimer en effet qu'après trente ans d'expérience de la République, il est temps d'organiser démocratiquement les administrations.

De toutes parts on réclame une charte s'appliquant à tous les fonctionnaires, fixant les bases du recrutement, les conditions de l'avancement, l'âge et les conditions de la retraite, la durée du travail, les mesures disciplinaires.

Un texte de ce genre peut être utile quoiqu'il ne soit pas facile à rédiger. Ou il se bornera à des déclarations générales et n'aura qu'une valeur morale, ou il amalgamera les règlements multiples qui existent dans chaque administration ; il pourra bien faire disparaître certaines inégalités peu justifiées; mais comment combiner avec clarté celles qui doivent être maintenues à raison des différences essentielles des services? Pour ne prendre qu'un exemple, nous concevons fort bien que l'âge de la retraite ne soit pas le même pour un général et pour un juge de paix, pour un agent de police et pour un instituteur.

Dans tous les cas ce n'est pas la besogne principale. Celle que nous avons à entreprendre est bien autrement importante. J'ai dit en commençant et je répète qu'il ne s'agit pas tant des garanties à donner aux fonctionnaires que des garanties à nous donner en leur personne. Nous ne devons pas tant nous préoccuper de leur assurer une quiétude philosophique et la faculté d'être, à leur caprice, tantôt syllabaires et tantôt anarchistes, que de mettre chacun d'eux en mesure de remplir aussi complètement et aussi utilement que possible sa fonction. Or à ce point de vue nous avons fort à faire.

La situation respective des fonctionnaires est en-

core déterminée par les considérations des anciennes monarchies. Nous n'avons par exemple qu'une idée fort vague de ce que doit être un ministre dans un régime démocratique.

Beaucoup de services pèchent par défaut d'organisation rationnelle? Les ministères actuels se sont constitués historiquement par une agrégation de services. Ils ressemblent plus ou moins à de vieilles constructions dans lesquelles chaque occupant a fait des installations de fortune : les immeubles même qui les abritent en portent la trace.

Certains services ont erré et continuent à errer d'un ministère à l'autre, au gré des combinaisons ministérielles. Les colonies se sont jadis promenées du Commerce à la marine et n'ont jamais été rattachées aux Affaires étrangères dont elles dépendent logiquement. Les cultes vacillèrent de l'Intérieur à la Justice, ou à l'Instruction publique, et ce n'est que tout récemment que le service des Postes et Télégraphes a été enfin annexé au ministère dont il fait essentiellement partie. Tout cela se règle par des arrangements sommaires au moment de la nomination des ministres, comme si ces affaires étaient de peu de gravité et subordonnées à des vues personnelles. Le ministère de l'Intérieur a jadis justifié son titre et contenu la plupart des services de l'intérieur. Les uns, après les autres, ont été détachés pour former des administrations distinctes. Les fonctionnaires de l'Intérieur défendent avec une extrême opiniâtreté leurs dernières attributions, et, pour les garder, se sont opposés à plusieurs réorganisations qui auraient notablement amélioré certains services; nous en avons vu un exemple avec la voirie et nous allons en trouver bientôt deux autres avec la police et le service pénitentiaire. Ce ministère, auquel notre

Français n'a pas songé en reconstituant les administrations de son pays, ne nous empêcherait-il pas parfois de voir la véritable organisation des services publics?

Une organisation rationnelle des ministères et dans chaque ministère une refonte rationnelle des services peut être l'origine de réformes et d'économies, mais pour l'entreprendre, il faut connaître tous les services. Cette vision d'ensemble est difficile à acquérir. Je n'ai pas la prétention de la donner au lecteur, mais uniquement de lui en faire sentir la nécessité et de l'inciter à porter de ce côté ses études et ses réflexions.

Par quel service allons-nous commencer?

Les différents ministères sont-ils classés d'après des règles protocolaires? Dans le célèbre traité, précédé d'une si belle préface, M. Pierre affirme qu'il n'existe aucune hiérarchie entre les ministères.

Il en est un pourtant qui a la préférence sur les autres aux termes de nos lois constitutionnelles. Dans le cas où le président du Conseil est empêché, c'est le ministre de la Justice qui préside le Conseil des ministres.

Mais les autres ministères?

L'almanach national, dont la lecture est beaucoup plus instructive qu'on ne croit, semble contredire M. Pierre: il les range dans un ordre invariable qui n'est pas celui des alphabets et qui n'est pas non plus celui dans lequel j'ai imaginé qu'un Français reconstituerait les services dont il a besoin.

J'ai consulté quelqu'un du protocole : il a donné raison à l'almanach national. Il existe un ordre pour les ministères et il en faut un. Sans cela que deviendrait-on dans les cérémonies publiques et dans les

dîners officiels. Je suivrai donc l'almanach national et je prendrai les ministères dans l'ordre qu'il indique. Aussi bien celui que je trouve en tête est celui qu'en tout état de cause j'aurais voulu prendre d'abord. J'ai déjà étudié les Travaux publics, et dans l'ordre logique nous avons reconnu que le premier service dont nous avons besoin après celui des voies et moyens de communication est celui de la Justice.

LES FONCTIONNAIRES DE LA JUSTICE

Ce qu'ils nous coûtent ; leur mission.

D'après le budget de 1907, le ministère de la Justice doit nous coûter 37 millions : déduisons 2 millions pour la reconstruction de l'Imprimerie nationale qui devrait être rattachée aux Finances, en supposant qu'il nous soit utile d'avoir une Imprimerie nationale, restent 35 millions. Sur un budget de 4 milliards, cela représente moins de 1 pour cent. Ce ne serait pas cher si nous avions la justice à ce prix. Mais nous allons voir bientôt non seulement que nos juges sont probablement les plus mal payés du monde, mais qu'une partie des dépenses indispensables pour que la justice règne en France sont distribuées entre d'autres ministères ; que si on les ramenait au ministère de la Justice comme la logique et l'intérêt de la nation le commanderaient, le budget de ce ministère bondirait aux environs de 100 millions ; que ces dépenses sont d'ailleurs notoirement insuffisantes et que tôt ou tard il nous faudra nous rapprocher du chiffre de 200 millions; qu'en

outre pour obtenir justice nous devons payer beaucoup d'intermédiaires plus ou moins officiels, plus ou moins imposés, mais tous fort coûteux. En tenant compte de tous ces éléments, le chiffre qui figure dans nos budgets pour le service de la justice serait assurément plus que décuplé.

Sur la tombe d'un Normand j'ai lu cette épitaphe : « Mort sans procès. » Savoureuse pour la région, l'inscription aurait partout du mérite. Si chaque Français n'expérimente pas tous les degrés de la justice, combien en est-il qui n'aient jamais eu affaire à elle? Une vie sans relations avec les juges, les gendarmes, les agents de police, les avocats, les avoués, les huissiers serait une trop belle vie! Il ne suffirait pas d'être un homme de bien parfaitement au courant de toutes les lois de son pays et les respectant toutes : il faudrait n'avoir jamais eu affaire qu'à ses pareils. Ce n'est pas une vision terrestre ni même céleste. Tous les paradis eux-mêmes ont amusé le nirvana de l'éternité par le bruit des contestations.

A chaque instant notre activité se heurte à celle des autres hommes : nous lésons leur droit; ils lèsent notre droit.

Ce droit résulte, tantôt des lois ou des règlements qui fixent les conditions normales de la vie civilisée, nous imposent certains devoirs et nous interdisent certains actes, tantôt des contrats ou des usages déterminant les relations sociales, tantôt d'actes dont la nature n'est pas nettement définie, mais qui ressemblent les uns à des contrats, les autres à des délits et que dans ses hardiesses inquiétantes la langue juridique a baptisés quasi-contrats, quasi-délits.

Les juges assurent l'exécution des obligations résultant de ces lois, de ces règlements, de ces contrats : grâce à eux nous n'avons pas besoin de recourir à la violence pour obtenir notre droit et le plus faible peut triompher du plus fort.

Les sanctions données par les juges sont communément appelées, suivant les affaires : justice criminelle, justice civile, justice commerciale, justice administrative, justice militaire. Pur jargon qui prête vraiment trop aux plaisanteries faciles. Une justice criminelle! une justice commerciale!

La justice ne peut être, suivant les cas, civile, criminelle, commerciale, administrative ou militaire. Elle est la justice, c'est-à-dire la protection sociale qui dispense chaque individu de recourir à la force dans ses conflits avec les autres. Les distinctions que nous faisons entre ces différentes manifestations d'une condition primordiale de la société sont toujours arbitraires. Aussi les frontières de ces différentes applications de la justice sont-elles confuses. — Nous ne pouvons chercher à faire ici une théorie générale de la justice en France : nous devons cependant, pour comprendre le rôle des différents fonctionnaires de la justice, rappeler les idées qui dominent l'organisation de chaque partie de l'administration judiciaire.

ADMINISTRATION DE LA JUSTICE DANS LA RÉPRESSION DES INFRACTIONS A L'ORDRE SOCIAL.

Fondement du droit de punir; sources de la législation pénale; identité d'origine de toutes nos obligations en matière pénale; classement des infractions à l'ordre social; adoucissement et extension simultanées de la législation pénale.

Les règlements sociaux décident que certains actes doivent être punis. D'où la société tire-t-elle ce droit de punir? Pour Bentham, de l'intérêt public; pour Locke, du droit de légitime défense; pour de Maistre, d'une délégation de Jehovah; pour le docteur Gall, de l'art de guérir; pour Cousin, Guizot, de Broglie, de la rétribution du mal pour le mal; pour certains contemporains, de la conservation de la société et de la réparation du dommage causé.

De tous ces systèmes, un seul est absurde, celui du sombre mystique qui fit du bourreau la figure de Dieu. Tous les autres contiennent un peu de vérité; mais les discussions philosophiques qu'ils suscitèrent nous paraissent assez vaines.

Pour nous, celui qui trouble l'ordre de la so-

ciété est notre ennemi à tous; il se révolte contre la nation; elle périrait par la contagion du mauvais exemple si elle n'avait pas le dernier mot et n'obtenait pas qu'il s'améliore ou soit mis hors d'état de nuire. « C'est la nécessité de la peine qui la rend légitime, a dit l'un des rédacteurs du Code pénal; qu'un coupable souffre, ce n'est pas le dernier but de la loi; après le plus détestable forfait, s'il pouvait être sûr qu'aucun crime ne fût désormais à craindre, la punition du dernier coupable serait une barbarie sans fruit et l'on ose dire qu'elle passerait le pouvoir de la loi. »

*
* *

Qui fixe les règlements sociaux dont la violation entraîne une punition? Le législateur, c'est-à-dire actuellement l'accord de la Chambre et du Sénat, le Président de la République et les ministres, le préfet de police, les préfets et les maires.

Le Code pénal promulgué en 1810 reste la base de notre législation en matière pénale. Mais les revisions de 1832, de 1863 et de 1874 ont touché plus de deux cents articles. Des lois sur la déportation, sur l'éducation et le patronage des jeunes prévenus, sur la peine, sur l'exécution des travaux forcés, sur la relégation des récidivistes, sur le moyen de prévenir la récidive ont modifié ou complété les dispositions du Code pénal.

Les deux codes de justice dite militaire ont organisé un système spécial pour les armées de terre et de mer.

Enfin certaines lois générales donnent des sanctions pénales à leurs prescriptions : ainsi, le code rural, le code forestier, les lois sur la police sani-

taire, la pèche fluviale, la police de la chasse, la police des chemins de fer.

Par délégation générale ou spéciale du législateur, le Président de la République et les ministres, le préfet de police, les préfets et les maires font des règlements dont la violation est punie. L'administration élabore donc constamment une réglementation qui s'ajoute à celle du Code pénal et des lois que j'ai citées et donne lieu chaque jour à des poursuites et à des sanctions.

La nécessité de cette réglementation est évidente. La loi ne peut s'adapter à tous les incidents de la vie journalière. L'administrateur seul qui les suit et les dirige est qualifié pour compléter la loi et suppléer dans le détail à ses lacunes.

Mais la détermination des agents investis de ce pouvoir de réglementer ne s'impose pas à l'esprit avec la même évidence. Il est une des fonctions normales du Président de la République et des ministres, chefs suprêmes de l'administration contrôlant et sanctionnant toute son expérience. Mais le choix du préfet et du maire pour l'exercer aux degrés inférieurs est-il aussi heureux?

Le préfet, fonctionnaire politique, fait par exemple des règlements pour le maintien de la sûreté, de la salubrité et de la tranquillité publiques, pour les cours d'eau, la chasse, les inhumations, les rues, la voirie, etc., etc. Or pour plusieurs de ces matières on a bien vite reconnu que la diversité de département à département pouvait avoir les plus grands inconvénients. Le ministère compétent a dressé des modèles revisés de temps en temps que les préfets recopient religieusement ; ils se permettraient d'autant moins d'y changer quelque chose que parfois, par exemple lorsqu'il s'agit de travaux publics, ils ignorent plus ou moins la matière.

Quant au maire, c'est une autre affaire. Est-il, lorsqu'il réglemente, un agent du gouvernement ou le chef de l'association communale? Que de dissertations sur ce sujet de concours!

La loi municipale a tranché la question dans le premier sens. En accordant au maire le pouvoir réglementaire sans intervention du Conseil municipal et sous la surveillance de l'administration supérieure, elle a marqué clairement qu'il n'était dans la circonstance qu'un agent du gouvernement élu par ses concitoyens, conformément aux principes de la Convention. Et, toutes réserves faites sur la qualité du maire pour prendre des mesures de ce genre, la loi a bien statué. Il s'agit en effet de choses qui intéressent au plus haut point, non pas la commune, mais chaque individu, membre de l'association française. Il est plaisant de dire que la nation française n'a aucun intérêt à l'éclairage des rues, au muselage des toutous, à la vidange normale des cuvettes et des pots dans la ville de Pont-à-Mousson. On voit tout de suite que l'auteur de telles réflexions n'a jamais rendu visite aux Mussipontains; sans cela la protection de ses promenades nocturnes, de ses mollets ou de son chef lui paraîtrait d'un intérêt national. Si elle n'était pas assurée, il jurerait qu'il n'est pas dans un pays civilisé.

Pour beaucoup d'autres choses, le maire est ainsi un agent de l'administration centrale. Jadis nommé par elle, il est aujourd'hui désigné par le suffrage de ses concitoyens et chargé gratuitement de besognes lourdes et difficiles. C'est conforme aux principes de la Révolution. Par malheur les préjugés politiques sont intervenus et ce fonctionnaire qui pourrait être si utile, si nécessaire, est choisi parfois par des considérations étrangères à sa capacité,

Aussi combien de communes françaises pitoyablement administrées. Des eaux malsaines, — quand il existe un service d'eau, — des ruelles infectes, des rues où pourrissent les détritus, des fumiers encombrant la voie publique, une résistance obstinée à toutes les mesures d'hygiène et de défense contre les maladies, la saleté triomphante, tel est le régime municipal de beaucoup de communes françaises, grâce à leurs maires. Tel est, en pratique, l'effet du pouvoir de réglementer au nom de la nation maintenu aux maires.

On hausse les épaules et l'on dit : « Nos pères vivaient bien ainsi ! » De beaucoup d'autres choses qui nous sont devenues nécessaires, ils ont été privés sans doute. Mais le hasard qui préside aux combinaisons des cellules humaines, nous a fait naître après eux pour que nous tâchions d'être plus heureux et plus civilisés qu'eux.

Le pouvoir de réglementer du préfet est fort contestable, et ce n'est pas cette partie de ses attributions qui établira la nécessité de ce fonctionnaire. Quant au pouvoir de réglementer du maire, il est absolument condamné par l'expérience.

Après avoir étudié tous les services, nous pourrons reprendre plus utilement la question et voir à qui il convient d'attribuer désormais cette mission essentielle. Cette réglementation secondaire qui doit s'ajouter constamment à la principale a pour nous une grande importance ; de sa sagacité, de son utilité, de son énergie, dépend dans une très large mesure, le progrès social. Par tous ces petits détails chaque jour, notre vie peut être singulièrement améliorée ou compromise. Les résultats obtenus jusqu'ici sont très médiocres ; nous ne pouvons nous en tenir à quelques vieilles théories des manuels pour savoir à

qui il convient d'attribuer cette mission, et nous devons rechercher avec un soin extrême ceux qui sont le plus capables de l'exercer pour le progrès de la nation et le bien des individus.

Les règlements ainsi faits par les administrateurs pour appliquer et compléter l'œuvre du législateur sont souvent appelés règlements de police. Cette vague expression n'a aucune signification précise : ainsi qu'on l'a dit justement tout est de la police ; il y a de la police dans tout. Et les mots règlements de police peuvent prêter à des confusions.

Telles sont les sources de nos obligations en matière pénale. Les plus importantes sont une conséquence évidente de l'état de société. La nature et la logique les ont dictées aux premiers législateurs. Ne tue pas ; ne vole pas ; car le meurtre et le vol sont destructifs de tout état social.

Elles ont paru si évidentes, si nécessaires qu'on en a fait quelque chose de supérieur à l'homme et d'antérieur à la vie sociale.

D'autres, au contraire, ont semblé le résultat de la civilisation et le développement de l'état social. Ces distinctions sont arbitraires.

Lorsque les règlements ou les lois nous interdisent d'obstruer les routes, nous imposent des déclarations dont l'inexactitude est punie, ces prescriptions ne sont pas aussi saisissantes que celles qui visent le meurtre ou le vol. Mais elles procèdent du même principe : il n'y a pas une morale supérieure ou divine et des règlements sociaux ; il n'y a qu'une morale sociale dont les applications ne sont pas également importantes mais dont toutes les prescriptions doivent être obéies pour la même raison, et peut-

être la violation incessante des prescriptions secondaires que tous prennent à la légère, altère-t-elle plus l'harmonie de l'ordre social que la violation nécessairement rare des prescriptions essentielles.

Le législateur a défini et classé ces révoltes contre l'ordre social de la nation par les peines dont il les punit.

Sont crimes : les infractions à l'ordre social que les lois punissent d'une peine afflictive ou infamante : la mort, les travaux forcés, la déportation, la réclusion, la dégradation civique. Exemples de crimes : l'assassinat, le vol avec effraction.

Délits : les infractions que les lois punissent de peines correctionnelles : emprisonnement de six jours à cinq ans dans un lieu de correction, amende de 16 francs au moins que la loi distingue toujours des restitutions et des indemnités, interdiction temporaire d'exercer certains droits civiques ou civils : par exemple, le droit de vote et d'éligibilité, celui d'être juré, de remplir des fonctions publiques, d'être membre d'un conseil de famille, d'être tuteur, curateur expert ou témoin, en un mot d'exercer tous les droits civiques ou civils qui supposent qu'on est un honnête homme ; ajoutons l'interdiction de prendre un permis de chasse, comme si le droit de massacrer les animaux était une sorte de récompense permise aux seuls honnêtes gens. Exemples de délits ; le vol, l'escroquerie.

Contraventions : toute infraction que les lois punissent de peines de police : emprisonnement qui ne peut excéder cinq jours, amende de 15 francs au plus.

Toujours en vertu du même système, le Code pénal

divise les contraventions en trois classes d'après la gravité de la peine qui les frappe :

Contraventions de première classe : celles qui sont punies d'une amende de 1 à 5 francs. Exemples : défaut de ramonage des cheminées, de balayage des rues, d'éclairage des matériaux déposés ou des excavations pratiquées sur la voie publique ; passage sur le terrain cultivé appartenant à autrui ; infractions à tous les règlements légalement faits par l'autorité administrative, notamment à ceux qui sont faits par les maires en vertu de la loi municipale qui confie à leur vigilance tout ce qui intéresse la commodité, la sûreté du passage sur les voies publiques.

Contraventions de deuxième classe : celles qui sont punies d'une amende de 6 à 10 francs. Exemples : l'infraction au ban de vendange publié par le conseil municipal avec l'approbation du conseil général ; la non-inscription sur son registre par un aubergiste ou un logeur des gens qui passent la nuit dans sa maison ; le fait d'avoir laissé courir des chevaux dans un lieu habité.

Contraventions de troisième classe : celles qui sont punies d'une amende de 11 à 15 francs. Exemples : le bruit ou le tapage injurieux et nocturne ayant troublé la tranquillité des habitants, le fait d'avoir mené des bestiaux sur le terrain d'autrui, la dégradation et l'usurpation des chemins publics.

En outre les coupables de contraventions de la deuxième et de la troisième classe peuvent être condamnés de un à cinq jours de prison.

Les philosophes se sont gaussés de ces définitions simplistes des crimes, délits et contraventions. Est crime l'infraction punie d'une peine criminelle. O

Thomas Diafoirus! l'opium fait dormir parce qu'il a une vertu dormitive.

Mais un Code pénal n'est pas un traité de morale. Et peut-on définir d'une façon abstraite le crime, le délit et la contravention? Ne serait-on pas toujours obligé de procéder à des énumérations? Ces énumérations, le Code pénal, les lois et les règlements qui le complètent, les font. Dans chaque espèce, celui qui légifère ou réglemente, apprécie la gravité sociale de l'infraction pour fixer la peine et classe ainsi cette infraction dans l'une des cinq catégories. La compétence des juridictions pénales est mise en harmonie avec la gravité des infractions. La définition du Code pénal n'est qu'un renvoi clair et pratique, et en fait elle a été adoptée presque partout en Europe.

Depuis 1810 notre législation pénale s'est en même temps adoucie et étendue. Certaines peines ont été abolies : la confiscation générale, en 1814 ; la marque et l'amputation du poing pour les parricides, en 1832; la peine de mort en matière politique, en 1848; la mort civile en 1854. Quelques crimes ont disparu, par exemple, la non-révélation des complots contre la sûreté de l'État. D'autres sont devenus de simples délits.

L'extension des circonstances atténuantes a donné au juge un pouvoir presque illimité et l'a investi du droit d'apprécier la moralité relative du criminel. Il n'est plus un automate chargé d'appliquer mécaniquement et impitoyablement une volonté supérieure. Il individualise la peine : il devient vraiment le juge.

La même évolution s'est manifestée dans l'application de la peine : notre droit pénal moderne débute par l'intimidation. Les sévères pénalités de 1810 n'ont pas

d'autre objet. Puis la préoccupation d'amender le coupable se fait jour et grandit. Aujourd'hui elle domine notre système pénitentiaire. C'est là un très grand et très beau mouvement : des hommes entourés d'un respect universel y ont consacré leur vie et attaché leur nom ; l'admiration des sentiments très élevés qui les ont inspirés est facile et légitime ; aucun de nous cependant ne doit perdre de vue la loi supérieure qui s'impose à tout esprit réfléchi : le maintien à tout prix de l'ordre social.

Notre mansuétude a de la grandeur, mais toutes les applications en sont-elles également heureuses ? La loi de sursis par exemple, cette loi qui autorise le juge à ajourner l'exécution d'une première peine est généralement considérée comme une des lois les plus belles de la République. Des hommes très compétents affirment cependant qu'elle n'a pas eu jusqu'ici de bien bons résultats. Si ce premier contact avec la justice a pu inspirer à quelques-uns de salutaires réflexions, pour d'autres il paraît être la première accoutumance sans risques, et le dangereux coup pour essayer des mauvaises loteries. L'ancien régime, qui maintenait le fossé entre le parfait honnête homme et celui qui avait failli, n'était-il pas plus favorable à l'ordre social ? Ces mêmes hommes compétents nous engagent fort à nous défendre contre la tentation d'effacer tout souvenir des fautes commises et d'oblitérer trop facilement le casier judiciaire des misérables ; ce certificat sur lequel la nation constate que chacun de nous a ou n'a pas violé les règlements sociaux est une pièce essentielle de la vie en société et doit être sincère, complet et à la disposition de tous ceux qui en ont besoin.

Quoi qu'il en soit, l'adoucissement général est certain. Les plus grands coquins, les plus dange-

reux pour la vie sociale ne sont plus torturés ; la peine de mort sera tôt ou tard abolie, et sans aller aussi loin que les philosophes bénins qui entrevoient une cité idéale où la réprimande des magistrats et l'humiliation qui en résultera remplaceront les peines corporelles et simplifieront la question des prisons, il faut reconnaître, que l'indulgence pour les misérables, qui tombent dans les pièges de la vie, grandit chaque jour.

Mais en revanche, si le coupable est traité plus humainement, la notion de la culpabilité s'étend et les lois traduisent de plus en plus l'horreur de tout mensonge et de toute violence, cé besoin d'honnêteté, de franchise et de solidarité qui sont les conditions de la vie sociale.

Actuellement, les limites entre l'escroquerie et le mensonge sont fort indécises. Déposer dans la sébile d'un mendiant une pièce de 2 francs qu'on sait fausse et se faire rendre 1 fr. 90 de monnaie n'est pas un délit. Mais distribuer sur la voie publique des journaux dépliés, portant en tête l'annonce de faits imaginaires, en est un. On peut ainsi relever plus d'une anomalie. « Le mensonge dommageable à autrui n'est pas un délit, disent les criminalistes désabusés, parce qu'on ne doit pas croire facilement à la parole d'autrui. » Mais le mensonge dommageable tend à devenir un délit et c'est justice, car il ruine les relations sociales. La législation des fraudes commerciales, qui ne sont en fait que des mensonges, a été extrêmement développée. Des lois de 1887, 1888, 1889 et 1891 ont créé le délit de falsification des beurres, des engrais et des vins.

De même la notion des abus punissables dans les rapports sociaux s'étend chaque jour. Ainsi les lois récentes sur le travail ont créé le délit du patron abusant des forces de ses ouvriers.

Cette confusion de la morale sociale et du droit pénal se fera de plus en plus avec la disparition des religions, et c'est en commentant les lois pénales qu'on apprendra le catéchisme aux générations futures.

AGENTS CHARGÉS DE SURVEILLER LE MAINTIEN DE L'ORDRE SOCIAL ET DE POURSUIVRE LA PUNITION DES INFRACTIONS

Lacune prodigieuse de notre organisation sociale sur ce point : la police ; sens divers du mot police ; inanité de la distinction entre la police administrative et la police judiciaire. — Enumération des agents chargés de la police ; bref examen de leur rôle. — Le ministre de l'Intérieur. La Direction de la Sûreté générale. Organisation communale de la police. La Préfecture de police de la Seine. La police de Lyon. Les autres communes de France. Les commissaires et agents de police. Les gardes champêtres. Les maires. Les préfets. Les gendarmes. Les procureurs de la République. Les juges d'instruction. L'armée concourant à la police intérieure. — Conclusion.

Un grand nombre d'actes sont donc considérés comme des infractions à l'ordre social et punis par les règlements sociaux. Cela suppose tout un ensemble de gens surveillant constamment l'ordre social, tâchant d'empêcher les actes défendus et, si ces actes sont néanmoins commis, saisissant les auteurs, les menant devant les juges et poursuivant la punition, fonctionnaires indispensables et marquant le commencement de toute organisation sociale.

Avant d'arriver à punir les infractions à l'ordre

social, il faut en effet amener les coupables devant les juges; ceux qui ont commis quelque faute contre la société ne viennent pas spontanément s'agenouiller devant les tribunaux, comme les pénitents catholiques au confessionnal. En outre, mieux vaut prévenir les infractions qu'avoir à les punir. La présence, la surveillance des agents de la société, peut rappeler de la façon la plus efficace les devoirs sociaux et mettre même les gens dans l'impossibilité matérielle de violer ces devoirs, lors même qu'ils y seraient assez naturellement portés.

Or, nous arrivons à une lacune extraordinaire, invraisemblable de notre organisation sociale, une lacune qui suffirait seule à prouver quelque vice capital dans cette organisation, une lacune dont nous souffrons tous plus ou moins gravement et dont nous souffririons encore bien davantage, si elle n'est prochainement comblée. Ce service essentiel de la paix publique, cet ensemble d'agents chargés de prévenir par une surveillance constante ou de poursuivre les infractions aux règlements sociaux, de maintenir l'ordre social, n'est pas sérieusement organisé dans la plupart des communes de France. Dans les quatre cinquièmes de ces communes il n'existe qu'à l'état tout à fait rudimentaire. Pour avoir un minimum d'organisation de ce service en France il nous faudrait dépenser au moins cent millions de plus par an. Nous n'avons pas fait grand progrès depuis le temps où d'Aguesseau écrivait : « Il n'y a presque aucune police dans les villes du Languedoc, non plus que dans celles des autres provinces où j'ai été, et je crois que c'est un mal général dans presque tout le royaume. » Les lamentations justifiées de nos journaux reproduisent à peu près textuellement les lettres des intendants d'alors.

C'est là une situation extrêmement grave qui ira s'empirant rapidement si nous n'y portons remède, qui peut nous faire glisser vers l'anarchie et compromettre la civilisation de la France. Les honnêtes statistiques du ministère de la Justice nous l'apprennent candidement tous les ans de façon la plus significative et la plus fâcheuse. Le tiers environ des coupables échappe à toute punition, tout simplement parce que la justice n'arrive pas à les découvrir. En 1904 sur trois cent mille infractions aux lois pénales, cent mille n'ont pas été poursuivies, parce que les auteurs sont demeurés inconnus. Une fois sur trois en moyenne, tandis que la victime se lamente et parfois agonise, le coupable retourne paisiblement à ses petites affaires en chantant le *gaudeamus igitur*. Dira-t-on que cette proportion est normale dans une nation civilisée comme la nôtre? En 1904, quatre-vingt mille vols ont été commis tout à fait impunément. On nous assure bien que nous ne craindrons plus les voleurs le jour où nous aurons renoncé à cette détestable habitude de la propriété ; resteront encore les assassins. En attendant, il est vraiment choquant de penser que dans un pays si policé, le plus policé du monde, un coquin sur trois peut exercer ses talents en toute sécurité.

Faut-il attendre placidement la diminution de la criminalité de l'amélioration de la mentalité humaine? Sans doute cette amélioration se produira un jour, mais la période intermédiaire peut être fort douloureuse pour nous. Il n'est pas douteux que l'affaiblissement des religions change les conditions de la vie sociale. Autant que personne, j'ai été révolté par le dicton napoléonien et campagnard : « Un curé vaut dix gendarmes. » Voltaire avait dit la même chose en termes plus élégants sinon moins cyniques. Mon esprit s'est toujours refusé à admettre

qu'une religion dont nous jugeons le rôle terminé en ce qui concerne les intellectuels, soit encore bonne pour le peuple. Mais il ne faudrait avoir jamais vécu à la campagne pour contester que le prêtre, par l'idéal qu'il prêchait, l'exemple qu'il donnait, l'influence qu'il exerçait et les secours matériels qu'il distribuait, retenait beaucoup de malheureux dans le respect de l'ordre social ; le prêtre s'en va ; ne reculons pas devant la brutale trivialité de la conclusion : il nous faut plus de gendarmes.

Ce service de la paix sociale, nous l'appelons d'un mot très vague « la police ». C'est même là son sens grammatical. Police, explique le dictionnaire de l'Académie : ordre, règlement, établi dans un Etat, dans une ville, pour tout ce qui regarde la sûreté, la tranquillité, la commodité des citoyens.

Mais nous appelons aussi police l'administration qui exerce la police. Nous appelons encore police, le fait de réglementer.

Lorsqu'un préfet, par un arrêté général, indique les prescriptions auxquelles chacun doit se soumettre dans le département, nous disons qu'il fait de la police ; mais le garde champêtre ou le commissaire de police qui applique ce règlement à chacun de nous et nous dresse procès-verbal pour nos infractions, fait aussi de la police dans un autre sens.

Règlements de police, lois de police, agents de police, police et policiers, tout cela danse un peu la sarabande dans notre mémoire ; la confusion dans les esprits, parfois dans les écrits, se fait d'autant plus facilement que parfois le même homme est à la fois investi du pouvoir de faire des règlements de police et désigné comme agent policier : tel le maire.

Ce que nous sentons bien, c'est que la bonne police, le maintien absolu de l'ordre social, est une condition essentielle de la civilisation; ce que nous voyons bien tous les jours c'est que dans presque toute la France nous n'avons pas de police et que, si nous rencontrions des malandrins, nous serions obligés de nous défendre nous-mêmes, c'est-à-dire de revenir à l'état sauvage.

La simple énumération de tous les agents de l'ordre social est cependant imposante : le ministre de l'Intérieur, les préfets, le préfet de police, les maires et les adjoints, les juges de paix, les gendarmes, les commissaires et agents de police, les gardes champêtres; puis les catégories spéciales : les gardes forestiers, les garde-pêches, les éclusiers, les fonctionnaires des ponts-et-chaussées, les piqueurs, les cantonniers chefs, les agents des régies financières, des contributions directes, des octrois, des douanes, les employés des poids et mesures, les inspecteurs du travail, les officiers de port, les agents des chemins de fer, les agents de la navigation, les gardes particuliers; tous comptes faits, près de trois cent mille personnes, autant que d'infractions à la loi pénale! Chacun de ces agents est qualifié pour relever et poursuivre nos infractions à l'ordre social, ceux de la première catégorie, toutes nos infractions, ceux de la seconde, les infractions concernant le service dont ils sont chargés; ces derniers protègent quelque partie du domaine de la nation ou assurent le respect des règlements sociaux relatifs à quelques branches de l'activité humaine. Presque à chaque pas nous en rencontrons un et nous ne savons pas de combien de procès-verbaux nous avons été exemp-

tés par l'indulgence ou la négligence de tant de surveillants de chacun de nos actes. Il est d'ailleurs nécessaire qu'il en soit ainsi. Dans notre société, la mission de la police grandit chaque jour. C'est comme dans les foules de nos villes, où il faut un agent à chaque carrefour.

On peut penser qu'il y aurait intérêt à concentrer et coordonner cette surveillance, que de tant d'agents épars sur toutes les parties du territoire nous pourrions tirer un meilleur effet et que nous avons peut-être quelques réserves de police générale inutilisées. Mais ce n'est que le côté accessoire de la question ; ce n'est pas là qu'est le mal : il est dans l'insuffisance, le défaut total de cohésion et d'organisation de tout le noyau central, de celui qui est vraiment chargé d'assurer l'ordre en France.

La statistique criminelle de la France compte, comme agents de police proprement dits, les gendarmes, les commissaires de police, les agents de police, les gardes champêtres, les gardes particuliers, les maires, les gardes forestiers, les agents des ponts-et-chaussées, les douaniers ; cela fait près de cent quatre-vingt mille personnes, chiffre encore imposant. Mais là-dessus nous voyons tout de suite que les douaniers, les agents des ponts-et-chaussées, les gardes forestiers et les trente-deux mille gardes particuliers ne peuvent être vraiment comptés comme agents de la police générale.

Restent encore près de cent mille agents. Que valent ces cent mille agents et quel rôle leur attribuent nos lois ?

« La police, dit le Code des délits et des peines du 3 brumaire, an IV, est instituée pour maintenir

l'ordre public, la liberté, la propriété, la sûreté individuelles.

« Son caractère est la vigilance.

La société, considérée en masse, est l'objet de sa sollicitude. »

J'aime les lois de la Convention, pompeux fronton des temples de l'esprit moderne. Mais pourtant je ne voudrais pas me laisser prendre à la magie de leur catéchisation sociale. Après avoir donné ces définitions de la police, de son rôle et de son idéal, le code de brumaire ajoute : « La police se divise en police administrative et en police judiciaire : la police administrative a pour objet le maintien habituel de l'ordre public dans chaque lieu et dans chaque partie de l'administration générale ; elle tend principalement à prévenir les délits.

« La police judiciaire recherche les délits que la police administrative n'a pas empêché de commettre, en rassemble les preuves et en livre les auteurs aux tribunaux chargés par la loi de les punir. »

Quoique nous soyons d'abord un peu saisis par une certaine confusion dans les termes, nous ne laissons pas que d'être enchantés de cette symétrie et de cette ordonnance. Cette police administrative qui prévient, cette police judiciaire qui réprime, cela nous plaît et cela plaît à tout le monde, car, depuis cent ans, les auteurs reproduisent pieusement, de génération en génération, cette distinction conventionnelle.

Mais, au fait, que signifie-t-elle ? Rien du tout. Voit-on ces deux catégories d'agents de police, les premiers occupés à prévenir les infractions et, lorsqu'ils n'ont pas réussi, passant immédiatement la main aux seconds pour prendre les gens au collet. La présence de l'agent qui peut réprimer, constitue

la meilleure manière de prévenir et cette dissociation du rôle d'un seul et même homme est un artifice de l'esprit. De cette distinction fameuse dominant encore toutes les théories sur la police, voyons ce qui reste dans la pratique.

Les lois, après avoir dit qu'il existait une police administrative, n'ont pas énuméré les agents dont elle se compose. Elles ont donné, au contraire, l'énumération des agents de la police judiciaire. Ce sont : les préfets, le préfet de police, les procureurs de la République, les juges d'instruction, les commissaires de police et les officiers de gendarmerie.

Les auteurs comptent comme agents de la police administrative : le ministre de l'Intérieur, le directeur de la Sûreté générale, le préfet de Police de Paris, les préfets, les maires, les commissaires de police et les gendarmes.

On voit que les deux listes se confondent pour la plupart des agents. Mais avant de tirer la conclusion, examinons brièvement les attributions de chacun de ces agents en matière de police. Le lecteur trouvera sans nul doute de la confusion dans cet examen : la faute n'en est pas à moi seul mais à l'état inorganique de toute cette partie essentielle de notre administration.

Le ministre de l'Intérieur, en matière de police, a des attributions spéciales et des attributions générales.

Il peut prendre certaines mesures individuelles de police; exemples : il prend des arrêtés d'expulsion contre les étrangers qu'il juge dangereux pour la sûreté publique ; lorsque l'interdiction de séjour est prononcée par les tribunaux contre un condamné,

il désigne les localités interdites, les unes à titre général à tous les condamnés, les autres à titre spécial à chacun d'entre eux.

Ces pouvoirs attribués au ministre de l'Intérieur ne se justifient pas aisément. Expulser un étranger jugé dangereux pour la sûreté de l'État, ou fixer les endroits interdits aux condamnés, c'est participer à l'œuvre de la justice. Un ministre n'est pas compétent pour ce genre de décisions. En supposant même qu'elles puissent être prises par un ministre, c'est à celui de la Justice qu'elles devraient être attribuées. On explique la compétence du ministre de l'Intérieur par des souvenirs historiques qui ne devraient plus influer sur notre régime actuel et surtout par l'autorité générale du ministre de l'Intérieur en matière de police ; étant le chef administratif d'une partie des agents de la police, il serait qualifié pour prendre des mesures sur lesquelles ceux-ci peuvent fournir utilement des renseignements.

En effet, le ministre de l'Intérieur est le chef actuel des agents de la Sûreté générale, des préfets, des sous-préfets, des maires, des commissaires de police, des agents de police, qui tous concourent à l'œuvre de la police et nous le considérons encore comme le grand maître de la police en France. Récemment un ministre de l'Intérieur a dit avec humour qu'il était le premier des agents de police. Mais nous touchons ici au fond même de la question. En réalité le ministre de l'Intérieur ne devrait plus avoir à s'occuper de la police qui est une partie essentielle de la justice. Cette division de la protection de l'ordre social entre deux ministères est la grande erreur. Elle ne se maintient que par la survivance obstinée de préjugés incompatibles avec un régime démocratique. Cela va nous apparaître avec évidence.

La direction de la Sûreté générale manifeste la conception que nous avons encore du rôle du ministre de l'Intérieur pour le maintien de l'ordre.

Sûreté générale : beau titre, titre très rassurant mais le fait ne réalise pas le titre.

« Le service de la Sûreté générale est un service d'informations de toute nature destiné à faciliter la surveillance du gouvernement dans toutes les branches de l'administration et dans toutes les parties du territoire. »

Cette définition, qu'auteurs et répertoires donnent imperturbablement, marque quelque inconscience. Ce mélange d'arbitraire, d'espionnage politique et d'exécution de la justice peut-il être considéré comme une force vitale de la nation ? Nous trouvons encore ingénieux de faire servir la police à tenir nos partisans et à brimer nos adversaires. Cette conception traditionnelle nous reporte à l'Empire. Sous les monarchies autoritaires, la police est un instrument de règne. Le monarque s'en sert pour assurer non seulement l'ordre, mais ce à quoi il considère naturellement que l'ordre est le plus subordonné, à la conservation de sa personne et de son pouvoir. Ennemi de la nation ou ennemi d'une dynastie, contempteur des lois ou d'une personne royale, c'est tout un. Le crime de lèse-majesté est le plus grand de tous. Le prévenir ou le réprimer assure la carrière d'un fonctionnaire.

Mais avec notre conception moderne, nous sentons plus ou moins confusément que la police de la nation, le maintien de l'ordre social sont supérieurs à la forme politique, qui n'est elle-même qu'un des moyens empiriques de procurer l'ordre social, et

qu'ils ne sauraient dépendre des accidents de cette forme. De là sans doute l'incertitude et les contradictions remarquées dans l'organisation du service de la Sûreté générale. Sous le Premier Empire existe un ministère de la Police générale et Fouché, qui détient les secrets de tant de gens, qui fait servir ses agents plus encore à la sécurité du maître qu'à celle des citoyens, est l'un des premiers et des plus redoutés personnages de l'État. Mais, avec des régimes plus libéraux, le ministère de la Police, ainsi détourné de sa véritable fonction, disparaît. Rétabli en 1852, il est de nouveau supprimé en 1853.

La direction de la Sûreté générale qui, pendant tout le siècle, représenta plus souvent le désir naturel aux souverains d'être défendus contre leurs adversaires et d'espionner ceux-ci que la volonté nationale très supérieure de protection contre tous les ennemis de l'ordre social, a subi les fortunes les plus diverses : tantôt direction plus ou moins autonome ; tantôt rattachée à la Préfecture de police ; tantôt sous-direction ou simple division, annexée au cabinet ou au personnel.

Qu'était-elle restée sous la République, cette direction qui porte un si grand titre et dont beaucoup de gens ne prononcent le nom qu'avec une certaine frayeur? Un très petit service.

Les préfets que les ministres de l'Intérieur appelaient jusqu'ici à ces fonctions mystérieuses, — car c'était généralement un préfet doué, comme le sont tous les préfets, de grandes aptitudes, mais néanmoins peu préparé à ce service spécial, — ne pénétraient pas toujours dans le vieil immeuble de la rue des Saussaies sans émotion ; ils allaient assurer la sûreté générale de la France! Le prédécesseur montrait un coffre-fort dans le coin du cabinet :

« Les secrets de l'Etat! » Ils l'ouvraient : de vieux papiers. Ils convoquaient le personnel placé directement sous leurs ordres, trois ou quatre douzaines de bureaucrates; au maximum trois ou quatre centaines d'agents du service actif, dispersés dans toute la France, sans lien, sans cohésion, mal vus par les Sénateurs et les Députés qui demandaient constamment la réduction du service. Ce n'était pas là de quoi rassurer les bons et faire trembler les méchants, suivant la formule fameuse.

Enfin de grandes réformes sont commencées ou annoncées. Les bureaux de la direction qui étaient au nombre de quatre viennent d'être ramenés à deux. L'énumération de leurs attributions tient deux pages de l'Almanach national; certes elle est plus logique et plus rationnelle qu'elle ne l'était auparavant. Que de choses diverses encore et dont quelques-unes ne touchent que d'assez loin à la police proprement dite, par exemple, la colombophilie! Par contre quelle assez brève mention pour ce qui est le propre de la police et la garantie de notre sûreté: « mesures destinées à seconder la police judiciaire dans la recherche des malfaiteurs et la répression des crimes et des délits. » Jusqu'ici cette brève mention était un leurre; le procureur général qui demandait au directeur de la Sûreté des agents pour rechercher les auteurs d'un crime, recevait cette réponse stéréotypée : « Nous n'avons pas d'agents pour cette besogne. » Cependant à côté des fonctionnaires de bureau, existait à la Sûreté un personnel actif. De quoi se composait-il? De deux brigades d'agents, une quarantaine environ dont la moitié était occupée à assurer la sécurité du Président de la République, l'autre à surveiller principalement les révolutionnaires, et de trois cents ou trois cent cinquante commissaires de police spé-

ciaux installés dans les gares, dans des locaux fournis par les compagnies moyennant un loyer de 10 francs le mètre carré. Ces commissaires, que les profanes confondent parfois avec les commissaires de surveillance administrative des chemins de fer, ont pour attributions principales de surveiller les allées et venues des gredins de toute espèce et de leur mettre au besoin la main au collet. C'est fort utile et la gare est un centre d'action tout désigné pour un agent de la Sûreté publique. Mais en fait l'institution des commissaires spéciaux est restée rudimentaire. Elle a été longtemps assez mal vue des fonctionnaires élus, qui lui reprochaient d'être avant tout un moyen de police politique et qui manifestaient leur mauvaise humeur en réduisant les crédits ou en demandant le déplacement des commissaires. Jusqu'ici d'ailleurs, aucun cadre fixe pour ces agents. Ils sont nommés par décret sur la proposition du ministre de l'Intérieur. La répartition des postes est faite par arrêté et varie avec les idées des chefs de service, les tendances du moment. Il y a quelques années, pour répondre aux critiques de ceux qui se plaignaient des extensions abusives de la police politique, on a envoyé une bonne partie des commissaires spéciaux dans les gares de frontière. Comment organiser un service sérieux dans ces conditions ? Si ces agents, qui sont assez mal payés d'ailleurs, ne sont pas inutiles, jamais on n'a pu les considérer comme une organisation de la police générale en France. S'il n'avait qu'eux à sa disposition, le directeur de la Sûreté serait un chef sans soldats. Nominalement tout au moins il compte d'autres troupes. Mais nous allons voir que ces effectifs sont restreints, qu'ils n'ont surtout aucune cohésion et à peu près aucune efficacité.

Le Directeur de la Sûreté générale a d'abord sous ses ordres les commissaires de police de toutes les villes de France. Ici, grâce à la municipalisation de la police, nous tombons en plein chaos. Paris et Lyon possèdent une organisation de police, les autres communes de France n'ont rien qui mérite ce nom.

Que Paris et la Seine, centre du gouvernement, renfermant presque le dixième de la population, capitale du vice et du crime comme du reste, aient une organisation particulièrement forte de la police, cela ne peut surprendre ; ce qui surprend, c'est le défaut absolu de cohésion avec le système général de la police en France.

La police de Paris est organisée, dirigée, commandée par un représentant du ministre de l'Intérieur, contrôlée par le Conseil municipal de Paris et payée par la ville, mais avec une subvention de l'Etat. Sur plus de trente millions que coûte la police de Paris, l'Etat donne une subvention de onze millions environ. Retenons le chiffre de trente millions, il peut servir de base de comparaison.

Ce régime qui a provoqué des luttes stériles et prolongées entre le Conseil municipal et le gouvernement a été à peu près universellement condamné. Tour à tour, MM. Clemenceau, Yves Guyot, Mesureur, Jules Roche, Pichon l'ont attaqué avec violence. Cependant il a subsisté et malgré les imperfections inévitables d'une organisation de ce genre, le préfet de police nous procure tant bien que mal dans Paris la paix publique ; il y assure à la fois la police générale et la municipale. Mais passez les fortifications et vous tombez en plein coupe-gorge. Cependant le préfet de police exerce ses attributions dans toutes

les communes de la Seine et en dehors de la Seine à Saint-Cloud, Sèvres, Meudon et Enghien. Mais les crédits alloués pour toutes ces communes étant notoirement insuffisants, Paris est entouré d'une zone dangereuse.

Les résultats obtenus à Paris sont dus en grande partie au mérite éminent des hommes qui ont été chargés de ces fonctions et à l'excellence de leur personnel : ce n'est pas sans raison que l'estime publique est acquise à celui qui occupe actuellement le poste avec tant de courage, de hauteur de vues et de dévouement à la nation. Mais il faut les attribuer dans quelque mesure aussi à l'autorité et à la responsabilité laissées au préfet de police. Il est un des rares fonctionnaires de France qui soit maître de son service et responsable de ses actes ; cela porte ses fruits malgré toutes les controverses théoriques sur le régime de la police de Paris.

Le préfet de police dispose environ de dix mille agents. Les agents des bureaux et les officiers de paix sont recrutés au concours. Mais les agents des services actifs sont nommés discrétionnairement par le préfet qui a ainsi sur son personnel une grande autorité.

Les relations de la Préfecture de Police avec la Sûreté générale sont purement de paperasserie. Dans l'ordre de l'administration, le préfet considère qu'il ne relève pas du directeur de la Sûreté ; un directeur de la Sûreté nommé préfet de police reçoit de l'avancement : la partie est plus importante que le tout. Voilà donc, en supposant qu'il eût le moyen de les exercer, un fameux trou dans les pouvoirs de ce directeur in partibus ; il ne se rattrape guère avec les autres villes de France.

Si Paris est la plus grande ville de France, il existe d'autres centres importants. Comment la police y est-elle organisée?

A Lyon nous trouvons encore un régime spécial, le préfet du Rhône a l'organisation et la direction effective de la police sans que ses actes soient soumis au contrôle du Conseil municipal comme à Paris. Le préfet ne rend compte qu'au ministre de l'Intérieur. Les dépenses de la police lyonnaise sont inscrites au budget du ministère de l'Intérieur : « frais de police de l'administration lyonnaise » ; ici la ville fournit une subvention à la nation pour l'organisation de la police et non, comme à Paris, la nation une subvention à la ville.

Dans toutes les autres communes de France, grandes ou petites, la municipalité reste maîtresse, soit en droit soit en fait, d'organiser sa police comme bon lui semble, sous l'autorité du maire et la surveillance générale du préfet du département.

Certaines règles bien rudimentaires, bien insuffisantes sont imposées : elles ne sont même pas observées.

Dans les villes de plus de 40.000 habitants, soit à peu près trois douzaines, l'organisation de la police doit être faite en principe par décret. Mais pour cette organisation, l'avis du conseil municipal est prépondérant et l'on ne tient même pas la main à l'exécution des décrets ainsi rendus. Si nous comparions l'organisation effective de la police dans toutes les principales villes de France aux décrets qui l'ont réglée, je doute fort que nous trouvions le nombre des agents prévus par ces décrets.

Aux termes des lois de l'an VIII, il doit y avoir

un commissaire de police dans les villes de 5.000 à 10.000 habitants et un de plus ensuite par excédent de 10.000 habitants. Qu'on compte à Marseille et ailleurs si le nombre légal des commissaires de police est atteint.

Avec le système actuel il ne peut en être autrement. Ce sont les communes qui paient les commissaires de police, le gouvernement n'intervient que pour donner des subventions. Dans ces conditions, ces agents dépendent des municipalités, et dans beaucoup de cas sont réduits à l'impuissance ou pis encore.

Je sais bien que dans les villes de plus de 6.000 habitants, les commissaires sont nommés par décret, dans les villes de moins de 6.000 habitants, par les préfets ; que les préfets sont nominalement les chefs disciplinaires des commissaires de police, qu'ils peuvent les réprimander, les suspendre, révoquer avec l'assentiment du ministre de l'Intérieur ceux qu'ils ont nommés et provoquer par décret la révocation de ceux qui ont été nommés par décret. Mais toutes ces prescriptions demeurent vaines. Il est très rare qu'un ministre ou un préfet imposent à une municipalité un commissaire dont elle ne voudrait pas et qu'elle paie après tout. Ecartelés par les textes entre plusieurs services et sous les ordres de tout le monde, du procureur de la République comme agents de la police judiciaire, du préfet, comme agents de la police générale, du maire, comme agents de la police municipale, en réalité, c'est de celui-ci surtout que dépendent les commissaires de police.

D'ailleurs un commissaire de police n'a pas le droit de suite hors de la commune et ne peut constituer à lui seul tout le personnel de la police municipale. Des agents inférieurs lui sont nécessaires. Ces agents inférieurs sont entièrement

sous les ordres de la municipalité, choisis par le maire, agréés et commissionnés seulement pour la forme par le préfet. La dépendance où ils sont les mettrait dans beaucoup de cas dans l'impossibilité d'agir utilement alors même qu'ils seraient très bien recrutés. Or, ce recrutement est généralement médiocre et souvent détestable : dans certaines grandes villes des agents de police ont été pris dans la lie de la population, et le discrédit dans lequel est tombé ce personnel inférieur de la police des villes est notoire.

Aussi, il faut le dire hardiment, malgré les apparences des textes, dans presque toutes les villes grandes ou petites de France, la police n'existe pas. On y peut voler, piller, tuer, sans qu'un agent de l'ordre intervienne. Dans certaines, dont la prospérité et la sûreté ont une importance particulière pour la nation, c'est la civilisation même de la France qui est actuellement en jeu. Le scandale de Marseille est éclatant : une accumulation de bandits y a signalé l'étonnante lacune de notre organisation sociale. Mais dans presque toutes les autres villes de France, la lacune est la même. Que les nervis prennent le train : ils pourront exercer leur industrie lucrative partout aussi impunément qu'aux abords de la Canebière.

Et dans toutes les communes de moins de 6.000 habitants ? Ici, plus aucune règle : la municipalité fait ce qu'elle veut : la plupart du temps, elle ne fait rien, ou du moins rien d'efficace ; il n'y a d'autre police que le garde champêtre, et nous allons voir quel maigre secours c'est là pour l'ordre public.

La France possède trente-deux mille gardes cham-

pêtres : ce serait une erreur de croire que toutes les petites communes ont des gardes champêtres ou qu'il n'y a pas de gardes champêtres dans les grandes communes. Marseille et Bordeaux ont des gardes champêtres.

Le traitement de ces agents varie avec la richesse des communes : les uns sont payés 20 francs, d'autres 1.500 francs et même plus. J'ai cherché à me rendre compte de la somme que nous dépensons annuellement pour nos gardes champêtres ; sur ces dépenses si nécessaires de la police, aucune statistique officielle n'existe et ce n'est pas une des choses les moins surprenantes dans un pays où l'on imprime à nos frais si volontiers des statistiques sur tout et à propos de tout. Je n'ai pas besoin de dire que les procédés dont je me suis servi sont fort imparfaits : j'ai consulté à droite, à gauche, j'ai fait des moyennes ; bref, j'estime que la France consacre annuellement au paiement de ses gardes champêtres environ douze millions de francs ; c'est, au point de vue du maintien de l'ordre public, de l'argent presque en totalité jeté à la rivière. Le peu d'utilité de ces agents est révélé par un chiffre significatif des statistiques du ministère de la Justice. Les trente-deux mille gardes champêtres auraient fait à eux tous, en 1904, huit mille procès-verbaux : un quart de procès-verbal par garde champêtre et par an. Aussi la police rurale n'existe pas.

Le garde champêtre, dont l'origine remonte fort loin, est un agent principalement commis à la conservation des récoltes et des propriétés rurales et chargé en même temps de concourir au maintien de la tranquillité publique.

Il a autorité en principe pour constater tous les délits ruraux ; quelques lois spéciales lui ont donné

autorité aussi en matière de chasse, de pêche, de conservation des plantations des routes, de contributions indirectes, de police du roulage, d'ivresse publique. Dans toutes ces matières il peut faire des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve du contraire. En cas de flagrant délit, il peut arrêter les gens. En toutes autres matières, il n'a aucune autorité et ses déclarations ou ses constatations n'ont que la valeur de simples renseignements.

Les gardes champêtres sont nommés par le maire, agréés par le sous-préfet; leur institution n'est pas obligatoire pour la commune, mais, bien entendu, lorsque la municipalité a créé un garde champêtre le paiement de ce garde est obligatoire pour la commune.

Le mode de désignation, la nature du recrutement, l'insuffisance des attributions, l'absence de cohésion et d'organisation réduisent à rien cette force considérable que la France paie en pure perte.

Si les gardes champêtres avaient envie d'exercer leurs attributions, la plupart du temps on y mettrait bon ordre. Il n'est pas étonnant qu'ils fassent à eux tous si peu de procès-verbaux. Ce n'est pas que les infractions manquent et que les gens des campagnes soient tous de petits saints ; mais quand les gardes champêtres font des procès-verbaux, souvent les maires déchirent ces papiers gênants. Comme un ministre fameux, ils disent volontiers à leurs subordonnés : « Pas d'affaires et pas de zèle. » Aussi n'est-ce pas pour faire de la police, qu'ils nomment des gardes champêtres. Ils donnent ainsi une petite rétribution supplémentaire à quelque honnête savetier, menuisier, cabaretier ou cultivateur chargé de famille; parfois on maintient cette rétribution à des invalides. On a connu des gardes champêtres para-

lytiques et même aveugles. Lorsqu'ils sont valides et capables de faire un service, ils sont surtout appariteurs, tambours de ville, porteurs de papiers municipaux. Mais c'est en temps de période électorale qu'ils prennent toute leur utilité. Alors ils n'ont pas leurs pareils pour porter les bulletins de la municipalité sortante, à moins que, comme beaucoup d'agents électoraux, ils ne la trahissent au profit de la liste adverse dont ils escomptent le succès.

Rayons donc nos trente-deux mille gardes champêtres de la liste des forces de police dont dispose la nation et faisons le deuil de nos douze millions.

Mais, dans toutes les communes, nous avons les maires, les trente-six mille maires élus par leurs concitoyens que la loi charge formellement de maintenir l'ordre dans la commune et au besoin d'arrêter les coupables.

Que dirons-nous de cette conception? Théoriquement tout le bien qu'on voudra; pratiquement chacun de nous sait ce qu'elle vaut et les garanties qu'elle nous donne. Combien de maires peuvent se vanter d'avoir pris un malfaiteur au collet? Combien d'avoir seulement aidé l'action de la justice? Combien au contraire pourraient se reprocher d'avoir fermé et fait fermer les yeux sur les méfaits de leurs partisans? C'est déjà beaucoup qu'ils n'usent pas de leurs pouvoirs pour frapper ceux qu'ils n'aiment pas ou redoutent. Leur nullité en matière de police est presque une garantie pour nous, et, lorsque nous constatons qu'ils n'exercent pas les attributions que la loi leur confie, instinctivement nous ajoutons : « heureusement! » Dans les circonstances graves, sauf quelques honorables exceptions, les maires ont été inutiles ou malfaisants.

D'ailleurs à quoi bon insister! Chacun sait cela et les choses ne peuvent être autrement. Une attribution essentielle de la justice ne peut être exercée dans chaque commune par un homme engagé dans la lutte des partis politiques.

Voilà qui réduit encore d'un seul coup de trente-six mille unités notre effectif de la police.

Mais si nous ne pouvons compter sur les maires de chaque commune pour y maintenir l'ordre social, nous avons les préfets : le préfet est chargé de maintenir l'ordre dans son département et il a le droit de requérir la force armée. Le Code d'instruction criminelle lui donne en outre: 1° le droit de requérir les officiers de police judiciaire d'accomplir les actes de leur fonction; 2° au besoin, le droit d'accomplir personnellement ces actes, c'est-à-dire de faire et d'ordonner des arrestations, d'ordonner et de pratiquer des perquisitions. Le préfet de police à Paris a les mêmes attributions.

Requérir ceux qu'on appelle de ce nom bizarre : « officiers de police judiciaire », c'est-à-dire en fait les procureurs de la République et les juges d'instruction, les officiers de gendarmerie et les commissaires de police d'accomplir les actes de leur fonction, cela n'a rien que de très normal. Il est évident que le préfet ne peut contraindre ces fonctionnaires à faire telles ou telles poursuites : alors sa réquisition n'est qu'une sorte d'avis officiel. C'est une plainte analogue à celle que tout particulier pourrait formuler, avec l'autorité qui s'attache, en plus, à l'intervention d'un fonctionnaire important.

Mais que le préfet puisse faire lui-même les actes de la police judiciaire, qu'il ait le droit de procéder

lui-même à des constatations, à des perquisitions domiciliaires chez les prévenus ou chez les tiers, qu'il puisse décerner des mandats d'amener, faire saisir et ouvrir des lettres dans les bureaux de poste ; que cette saisie, ordonnée peut-être par le ministre de l'Intérieur dans un but politique, puisse servir de base à une condamnation, voilà qui nous suffoque un peu. Ces attributions reconnues à un fonctionnaire politique qui n'a pas été classé parmi les officiers de police judiciaire et échappe ainsi à la surveillance de la cour d'appel sont exorbitantes.

Dès l'origine, les critiques ont surgi. Comment donner des pouvoirs de police judiciaire à un agent qui n'était pas sous les ordres du procureur général ? Mais, d'autre part, comment mettre un préfet sous les ordres d'un procureur général? Cependant, avait dit Treilhard, « par les voies administratives, le préfet obtient quelquefois des lumières dont le fruit pourrait s'évanouir par le retard d'un recours à l'officier de police judiciaire. » Cette raison l'emporta et c'est ainsi que l'on est arrivé à donner au préfet des pouvoirs de police judiciaire. Malgré des critiques constantes, ces attributions ont été constamment maintenues. En fait, le préfet de police seul les exerce. Les préfets des départements n'en usent plus guère et une circulaire récente du ministre leur recommande de n'en plus user. Mais ce n'est qu'une circulaire : légalement, ils les conservent.

Les attributions policières des préfets s'exercent surtout dans les troubles ayant un caractère général. C'est alors qu'ils interviennent pour maintenir l'ordre dans le département; nous les voyons prendre la direction du service de la police dans les grèves ou dans les incidents tumultueux que provoque l'application de certaines lois. Ils apparaissent

alors flanqués du procureur de la République. De celui-ci, entièrement dans son rôle, on ne parle guère. C'est bien sa place pourtant : gardien presque anonyme de la loi, il est chargé de procurer l'ordre social. La façon dont il exécuterait sa mission ne donnerait pas lieu à de très longues récriminations et nous verrons bientôt qu'il devrait être d'ailleurs garanti contre ces récriminations.

Mais c'est sur le préfet que tout retombe : il est l'agent politique d'un ministère déterminé et ainsi l'application impartiale de la loi revêt quelque chose d'arbitraire et de contingent qui donne carrière aux censeurs. Là, où souvent cet homme, aux prises avec des difficultés redoutables, s'est uniquement préoccupé de faire pour le mieux, on lui découvre toutes sortes d'intentions sournoises. Si le malheureux, doué de mansuétude, fait appliquer la loi avec modération, on l'accuse de mollesse et de pactisation avec les ennemis de l'ordre social. S'il a l'héroïsme de frapper avec vigueur, on l'accuse d'être un bourreau. Ceux qui n'ont pas la tête bien solide la perdent complètement : un jour ils pavoisent en l'honneur des manifestants ; le lendemain ils font tirer sur eux ; le surlendemain ils se sauvent sur les toits.

Les autres sachant que, quoi qu'ils fassent, ils seront blâmés et que leur carrière peut bien dépendre demain de ceux qui blâment, s'en tirent à force d'habileté et d'abstention. Or l'ordre public ne s'accommode pas beaucoup de ces habiletés et de ces abstentions. C'est tout le contraire de la police.

Ainsi nous apparaît presque constamment, avec force et à notre grand dommage, la contradiction entre les attributions normales d'un fonctionnaire politique et une besogne aussi supérieure à la politique

que l'exécution de la justice et l'application des lois.

Par nature même, le préfet est impropre aux besognes de la police, grandes ou petites, générales ou particulières.

Agents de police des villes, gardes champêtres, maires, préfets, directeur de la Sûreté générale, ministre de l'Intérieur, ne nous ont donc donné, sauf à Paris et à Lyon, jusqu'ici qu'un semblant de police. Mais nous allons arriver à une organisation plus sérieuse quoique très insuffisamment développée.

Deux par deux, vingt et un mille gendarmes sillonnent constamment de leurs patrouilles le beau pays de France. Ces vingt et un mille gendarmes et leurs six cents officiers nous coûtent environ 33.500.000 francs inscrits au budget de la Guerre.

La gendarmerie fait partie intégrante de l'armée. Officiers de tous grades sont nommés par le Président de la République sur la présentation du ministre de la Guerre ; sous-officiers, brigadiers et gendarmes par le ministre de la Guerre et prélevés par lui sur l'armée conformément aux propositions des chefs de cette armée.

« La gendarmerie, disent nos lois, est une force « instituée pour veiller à la sûreté publique et pour « assurer le maintien de l'ordre et l'exécution des « lois. Une surveillance continue et répressive constitue l'essence de son service... elle est particulièrement destinée à la sûreté des campagnes et des « voies de communication. »

Surveillance répressive : ce n'est pas un français très correct, peut-être, mais cela exprime bien après tout ce que nous attendons de tout agent de police :

surveiller constamment tout le fonctionnement de l'organisme social et arrêter immédiatement ceux qui voudraient le troubler.

Ces vingt un mille gendarmes constituent vraiment en temps normal la force publique de la nation en paix. Ils lui ont rendu, ils lui rendent tous les jours d'inappréciables services.

C'est un corps d'élite, surtout dans les grades inférieurs ; car là, la sélection s'exerce de la façon la plus profitable. Il n'en est pas toujours ainsi pour les officiers. La moitié des lieutenances est donnée aux sous-officiers de l'arme ; l'autre moitié à des lieutenants de l'armée âgés de plus de vingt-cinq ans et de moins de trente-six ans. Pour le grade de capitaine, les trois quarts des vacances sont réservés à l'arme, le dernier quart à des capitaines d'autres armes; or, la gendarmerie est considérée par les officiers de l'armée active comme une carrière peu enviable, quoiqu'elle offre, de loin en loin, un moyen d'arriver plus vite au généralat : à peine est-il besoin de signaler l'importance capitale que présente pour nous tous un bon commandement de la gendarmerie ; par des avantages de traitement ou d'avancement, il faut assurer un excellent recrutement des officiers comme on a assuré jusqu'ici un excellent recrutement des gendarmes.

Vingt-et-un mille gendarmes et six cents officiers, cela paraît d'abord une force sérieuse. En supposant que tous les gendarmes soient occupés à des patrouilles, cela ne ferait pas onze mille promenades par jour. Qu'on songe à l'étendue du territoire ; chaque patrouille aurait à parcourir environ cinquante kilomètres carrés. Mais en outre, une partie des gendarmes sont employés à de tout autres besognes, besognes administratives, besognes du recrutement de l'armée.

On les distrait souvent de leur canton pour les envoyer au loin, sur des points où se produisent des troubles. Or, la présence réelle et constante est la condition d'efficacité de la police.

Et quelles multiples attributions! En dehors de la répression des crimes, des délits et des contraventions de droit commun, en dehors des mesures destinées à assurer l'ordre et la tranquillité : police des hôtels et auberges, des débits de boissons, de la contrebande, de la poste; surveillance des forains, des mendiants, des vagabonds, des gens sans aveu; police sanitaire; délits forestiers; chasse; pêche; police des routes et chemins de toute catégorie; police du roulage; police des cours d'eau; police des jeux; toute la police militaire et celle du recrutement des armées, voilà le service ordinaire, sans parler du service extraordinaire et de tous les cas où les gendarmes doivent prêter main-forte aux représentants les plus divers de l'autorité : agents des contributions de toute nature, huissiers, etc., etc.

Tout l'ordre public, tout le fonctionnement régulier et normal de la machine sociale repose sur l'intervention du gendarme.

De toutes les opérations auxquelles il participe, le gendarme doit dresser procès-verbal; mais ce procès-verbal ne fait foi que jusqu'à preuve du contraire.

On ne saurait trop répéter que la gendarmerie est actuellement à peu près la seule force organisée pour le maintien de l'ordre social. Nous lui devons beaucoup et les traitements que nous lui allouons sont manifestement insuffisants. Un gendarme à pied touche 1.011 fr. 60; à cheval : 1.162 fr. 80; un brigadier de gendarmerie à pied : 1.350 francs; à cheval : 1.501 fr. 20, il est vrai qu'ils sont logés et reçoivent,

au bout de vingt-cinq ans, une retraite de 750 francs au moins. Mais songeons à l'importance du service rendu et aux risques courus, risques qui augmentent de jour en jour. Il faut nous attendre à augmenter très prochainement le traitement et le nombre de nos gendarmes. Quand nous doublerions ce traitement et ce nombre, cela ne suffirait point. Il est clair non seulement que la gendarmerie est manifestement insuffisante mais aussi que par sa nature même elle ne peut exécuter toutes les besognes de la police. Le gendarme n'opère qu'en uniforme. C'est excellent pour prévenir certaines infractions de l'ordre social : c'est parfois embarrassant pour surveiller et rattraper les coupables.

Enfin, parmi les agents de la police judiciaire, nos lois rangent les procureurs des cours et tribunaux et les juges d'instruction. Les procureurs de la République, les procureurs de la justice et de la paix publique, dont l'origine remonte fort loin, sont les magistrats chargés de poursuivre tous les crimes et les délits portés à leur connaissance par les plaintes, les dénonciations, les procès-verbaux, les rapports, la rumeur publique, de rassembler les preuves de ces crimes et délits, d'en livrer les auteurs aux tribunaux.

La compétence du procureur de la République est générale et absolue : c'est à lui que la nation s'en remet pour la poursuite de toutes les infractions ; c'est bien lui qui a la charge de l'ordre public ; mais nous n'avons pas encore tiré toutes les conséquences du principe qui a été ainsi posé.

Quoique le code d'Instruction criminelle ne parle que des crimes et des délits, en fait le procureur

de la République est aussi compétent en matière de contraventions; il ne les poursuit pas directement; il les fait poursuivre par les agents spéciaux institués près des tribunaux chargés de juger les contraventions; mais il garde la surveillance générale de cette poursuite; il peut se faire rendre compte des conditions dans lesquelles elle est exercée, et même, si elle est abandonnée, ordonner qu'il y soit procédé.

Lorsqu'il s'agit de juridictions exceptionnelles, il doit, en cas d'urgence, rassembler les preuves, saisir les coupables, interroger les témoins, prévenir l'autorité compétente et lui passer l'affaire.

C'est donc au Parquet du procureur, puisque c'est par ce mot bizarre que nous désignons son cabinet, que viennent aboutir de tous les points de l'arrondissement, du territoire français et même de l'étranger, les plaintes, les dénonciations des particuliers, les procès-verbaux dressés par les officiers de police judiciaire, les rapports des agents de police de toute nature, tous les renseignements se rattachant à l'exercice de la police et à la poursuite des crimes, délits et contraventions.

Son pouvoir est considérable.

C'est à lui, à lui seul de prendre une décision sur cette multitude d'affaires et de donner à chacune la solution.

S'il estime que l'affaire n'est pas de sa compétence, il la renvoie à l'autorité compétente.

Si elle est de sa compétence, et s'il juge que la plainte n'est pas fondée ou que l'acte ne tombe pas sous le coup des lois pénales, il peut n'y donner aucune suite, la classer en style judiciaire.

S'il considère que l'acte tombe sous le coup des lois pénales et s'il peut réunir, par ses propres

moyens, les éléments de preuve nécessaires, il cite directement devant le tribunal.

S'il n'a que des présomptions, il requiert le juge d'instruction d'informer. Sauf le Président de la République, les ministres, les sénateurs, les députés, les magistrats, les officiers de police judiciaire et les militaires pour lesquels on a cru devoir organiser des règles spéciales, tous les citoyens sont soumis au pouvoir discrétionnaire du procureur de la République : il peut ouvrir ou requérir une information contre toute personne, quelle qu'elle soit.

Chaque arrondissement est placé sous les ordres d'un procureur de la République assisté, s'il y a lieu, de substituts. Mais le procureur de la République n'est lui-même, en quelque sorte, que le substitut du procureur général de la Cour d'appel qui, dans le ressort de cette cour, exerce l'action de la justice criminelle, surveille tous les agents de la police judiciaire et dirige tous les fonctionnaires chargés de représenter la nation et de défendre l'ordre public devant les tribunaux.

Ces fonctionnaires ont porté, depuis cent ans, des titres divers ; au début, ils furent appelés commissaires nationaux, ce qui était expressif, puis commissaires du gouvernement, ce qui était déjà moins satisfaisant, ensuite, « représentants du ministère public », et même « officiers du ministère public » ; cette appellation qui ne signifie rien et que nous autres, profanes, avons de la peine à distinguer d'avec celle d'officiers ministériels appliquée à de tout autres agents, a été conservée.

La défense de la loi et de l'ordre public est présentée devant la Cour d'assises et le tribunal correctionnel par les procureurs généraux, avocats généraux, procureurs de la République et substituts ; de-

vant les tribunaux de simple police, en principe par les commissaires de police, à défaut par des maires, des adjoints ou des suppléants du juge de paix désignés par le procureur général et agissant sous son autorité. Un maire qui exerce le ministère public devant un tribunal de simple police dépend, à ce point de vue, du procureur général et non du préfet.

Voilà donc une hiérarchie fortement organisée et de nature à nous donner toutes garanties. Par sa haute situation, l'expérience et les qualités dont il a dû faire preuve pour arriver à cette haute situation, le procureur général est qualifié pour assurer l'ordre public dans toute une région : il a sous ses ordres un personnel d'élite; lui, ses procureurs et leurs substituts, par nature, doivent être en dehors et au-dessus des passions locales et des agitations politiques : ils sont avant tout des magistrats.

Cependant, nous ne leur confions que la poursuite des délits commis. Les mesures à prendre pour maintenir l'ordre, ces mesures si intimement liées à l'œuvre permanente de la justice, sont de la compétence des préfets et des maires, fonctionnaires dominés par les contingences mouvantes de la politique.

Le juge d'instruction compte aussi parmi les officiers de police judiciaire. Le nom qu'il porte depuis 1807 indique clairement ses attributions. Ce magistrat instruit les affaires criminelles, recherche si l'inculpé paraît vraiment coupable et de quelle juridiction relève l'infraction commise. Il a succédé au lieutenant criminel de l'ancien régime et aux directeurs des jurys d'accusation de la révolution.

Il y a un juge d'instruction au moins par arron-

dissement, deux ou trois dans les principales villes et vingt-deux à Paris. Les juges d'instruction sont choisis parmi les juges du tribunal civil ou les suppléants. Un juge à qui l'on donne l'instruction ne peut la refuser; il est nommé, en principe, pour trois ans, et en compensation de la charge qui lui est imposée, reçoit un supplément de traitement, variant du quart au douzième du traitement normal.

Lorsqu'il s'agit d'un flagrant délit, le juge d'instruction peut se saisir directement et procéder immédiatement à l'instruction.

Mais en dehors du cas de flagrant délit, il ne peut être saisi que par une réquisition du procureur de la République. Lorsqu'il reçoit une plainte, une dénonciation, lorsqu'il acquiert d'une façon quelconque la connaissance de quelque crime ou de quelque délit, il doit en donner avis au procureur de la République et attendre ses réquisitions; il ne peut, sans ces réquisitions, ordonner qu'il en sera informé, procéder à un interrogatoire ou entendre des témoins.

Le vœu de la loi est que le procureur requière le juge d'instruction d'informer toutes les fois que l'affaire n'est pas d'une extrême simplicité. En fait, pour hâter l'expédition des affaires, on procède tout autrement. Le procureur se passe le plus possible du juge d'instruction et fait lui-même l'instruction. Sur cent soixante-dix mille affaires portées en 1904 devant les tribunaux, quarante-cinq mille seulement ont été instruites par les juges d'instruction.

Lorsque le juge d'instruction a été saisi par les réquisitions du procureur, c'est à lui seul qu'appartient la direction de la procédure; il est bien un juge au moins négativement : jusqu'en 1856, c'était le tribunal en chambre du Conseil c'est-à-dire en audience non publique qui statuait sur les résultats de

l'instruction; depuis 1856 le juge d'instruction prend seul et sous sa responsabilité, la décision que comporte l'instruction : s'il estime les charges insuffisantes pour faire présumer la culpabilité, il déclare qu'il n'y a pas lieu de poursuivre et l'inculpé, sauf nouveaux indices ou nouvelles charges, ne pourra plus être poursuivi pour le même fait. Sur les quarante-cinq mille affaires instruites par les juges d'instruction en 1904, quinze mille ont été terminées par un non-lieu.

Pour arriver à la manifestation de la vérité, le juge d'instruction peut employer tous les moyens qu'il juge convenables. Le Code énumère les constatations, perquisitions, saisies, convocations de témoins, interrogatoires et arrestations des inculpés : cette énumération n'est pas limitative. Le juge peut recourir à tous autres moyens, par exemple, à des expertises. Mais la loi de 1897 a modifié profondément le caractère de l'instruction et donné aux inculpés des garanties. Avant cette loi, l'instruction était secrète en principe et laissée à la discrétion du juge. Maintenant tout inculpé doit être interrogé dans les vingt-quatre heures de l'arrestation ou remis en liberté. Dans ce premier interrogatoire, on constate son identité, on lui fait connaître ce dont il est accusé et on l'invite à choisir son défenseur. Désormais, à moins qu'il n'y renonce formellement, il ne pourra être interrogé ou confronté qu'en présence de ce défenseur.

Si l'instruction fait présumer la culpabilité, le juge d'instruction renvoie le prévenu devant le tribunal compétent : tribunal de simple police, tribunal correctionnel ou cour d'assises. Dans les deux premiers cas, le tribunal est immédiatement saisi.

Mais pour la cour d'assises, il faut franchir encore un échelon. Le prévenu est renvoyé non pas direc-

tement devant la cour d'assises, mais devant la chambre des mises en accusation, sorte de tribunal composé de cinq membres au moins de la cour d'appel et chargé de statuer une seconde fois après le juge d'instruction sur la poursuite.

Jadis la chambre des mises en accusation était une chambre spéciale de la cour d'appel. Aujourd'hui elle se compose de membres répartis dans les diverses chambres de la cour d'appel et ajoutant ce service accessoire au service ordinaire.

La chambre des mises en accusation doit à son tour statuer sur la compétence. Elle peut reconnaître que contrairement à l'avis du juge d'instruction l'affaire n'est pas de la compétence de la cour d'assises, mais du tribunal correctionnel ou du tribunal de simple police. Alors l'arrêt par lequel elle renvoie devant ces juridictions peut parfaitement être contesté par elles, il n'a fait qu'indiquer leur compétence. Si le tribunal correctionnel ou le tribunal de simple police déclarent néanmoins qu'ils sont incompétents, il faut recourir à la cour de cassation pour faire trancher le conflit.

Si, au contraire, la chambre des mises en accusation renvoie l'affaire devant une cour d'assises, cette cour est irrévocablement saisie; elle ne peut sous aucun prétexte se déclarer incompétente.

Telles sont les principales règles sur l'instruction des affaires criminelles; elles n'ont qu'un rapport assez lointain avec la police dont nous nous occupons en ce moment et je ne les ai rappelées que pour ne pas briser l'énumération de la loi qui range les juges d'instruction parmi les officiers de police judiciaire.

Pour maintenir l'ordre ou assurer l'exécution des lois il peut être nécessaire de faire appel à l'armée. Ce concours se réclame par voie de réquisition.

Le droit de réquisition appartient actuellement aux préfets, aux sous-préfets, aux maires et adjoints, aux procureurs généraux, aux procureurs et à leurs substituts, aux présidents des cours et des tribunaux, aux juges d'instruction, aux juges de paix, aux commissaires de police, aux officiers et sous-officiers de gendarmerie.

Cette obligation où est l'armée de prêter main-forte pour l'exécution des lois est une des conséquences les plus indiscutables de l'organisation sociale. Chacun peut penser tout ce qu'il veut des lois de la nation à laquelle il appartient et j'ai exposé sans ambages que, pour ma part, je n'y cherchais rien d'éternel, mais seulement des manifestations contingentes d'une opinion commune. L'obligation de leur obéir et de les faire respecter par tous les moyens possibles ne s'impose pas moins comme une nécessité supérieure.

L'armée, c'est la nation protégeant la vie sociale à l'intérieur comme à l'extérieur. Tous ceux qui font partie de l'armée, commettent un crime contre la nation en discutant la valeur des lois au moment où il ne s'agit plus que de les appliquer. Il convient assurément que les forces ordinaires de la police soient assez considérables et assez souples pour suffire entièrement en temps normal au maintien de l'ordre. Mais si, par suite de circonstances exceptionnelles, ces forces sont insuffisantes, il est absurde de prétendre que le maintien de l'ordre n'est pas une besogne de l'armée.

Voilà donc à grands traits l'état de notre police.

Bigarré comme origine, comme mode de recrutement, tiraillé entre différents services, le personnel de la police manque totalement de cohésion et son action n'a qu'une efficacité des plus relatives.

Ce n'est un mystère pour personne que les crimes et les délits, à plus forte raison les contraventions, sont très souvent impunis dans une grande partie de la France et que si nos campagnes sont demeurées jusqu'ici relativement sûres, cela tenait à la moralité générale bien plus qu'à la bonne organisation de la police. Là où les assassins et les voleurs font montre de quelque adresse, le crime est classé d'avance. Dans ce pays si habité, si cultivé, que la population couvre d'un réseau très dense, où l'administration pullule, cette condition primordiale de la vie sociale, la sécurité, est plus assurée par la douceur naturelle des mœurs et la surveillance mutuelle que par la bonne organisation de la police. Qu'un événement anormal survienne, une grève, une manifestation tumultueuse, un refus concerté d'obéir aux lois, la descente d'une bande de malfaiteurs dans une campagne tranquille, le débordement de la lie d'une population, voilà nos gens bouleversés et toutes les lois, les grandes comme les petites, impunément violées !

Trois vices de l'état actuel sautent aux yeux : la municipalisation de la police ; sa division entre deux ministères, celui de l'Intérieur et celui de la Justice ; l'insuffisance notoire des forces actuelles de la police.

La municipalisation de la police : qu'on me pardonne le barbarisme, il est grave assurément ; mais ce qui est bien plus grave, c'est de considérer encore la sécurité des citoyens comme une affaire munici-

pale. Chacun de nous attend de la nation la sécurité comme conséquence essentielle de la vie sociale. Comment pouvons-nous encore admettre que l'accomplissement de ce devoir primordial de la nation soit principalement l'affaire des municipalités ; que les lois et les règlements fixant les conditions de la vie d'un Français puissent être modifiés, déformés, anéantis par l'incurie ou la mauvaise volonté de ces municipalités ; qu'un Français que ses affaires, ses plaisirs ou simplement le hasard conduit, par exemple, à Marseille doive se préoccuper non pas de la loi de France, mais des possibilités d'application de la loi de France à Marseille, par suite de l'anarchie de la population marseillaise. Cela est prodigieux.

Le seul régime normal en France est celui de la ville de Lyon où la police est organisée par la nation avec une subvention de la ville ; c'est le régime qui doit être appliqué à toutes les communes de France. La nation doit la sécurité à toute personne habitant la France, quelle qu'elle soit et où qu'elle soit : ce n'est pas une affaire communale. Par conséquent toute la police doit être organisée exclusivement par la nation et dépendre uniquement de la nation. Mais il est naturel que la commune subvienne aux dépenses générales de la police en proportion de son importance et de sa population.

Par quel ministère doit être organisée la police? Du ministère de l'Intérieur et de celui de la Justice qui se disputent actuellement les éléments informes de ce service, lequel doit l'emporter?

Poser la question, c'est la résoudre. La police est essentiellement affaire de la Justice, puisqu'elle n'est que le moyen de procurer la justice. Charger le ministère de l'Intérieur de maintenir l'ordre et celui de la

Justice de réprimer les attentats à l'ordre, c'est maintenir cette ancienne distinction entre la police dite administrative, et la police dite judiciaire, dont nous avons reconnu l'inanité.

C'est au ministère de la Justice que doit être la direction de la Sureté générale, et c'est de là que doit rayonner efficacement sur toute la France, par le seul intermédiaire des procureurs généraux et procureurs, toute la volonté nationale de paix publique et de respect des lois. Les préfets, les sous-préfets et les maires sont inaptes par essence même à cette besogne. Requérir l'intervention du procureur général et du procureur de la République pour maintenir l'ordre dans leur circonscription est tout ce qu'ils peuvent faire utilement. Ainsi chacun serait à sa place : le magistrat délégué par la nation pour faire régner partout l'ordre, besoin primordial de la société, condition de vie supérieure aux intérêts locaux ; le représentant de ces intérêts pour exercer un contrôle nécessaire sur la façon dont l'agent de la nation remplit ses fonctions.

Est-ce à dire qu'en faisant passer les attributions des préfets et des maires en cette matière, aux procureurs généraux et aux procureurs, nous échapperions à tout inconvénient et nous nous assurerions une police sans défauts? Assurément non. Malgré l'éminence de leurs qualités, les procureurs restent des hommes faillibles ; ils se tromperont sans doute : mais magistrats et non fonctionnaires politiques, ils commettront des erreurs beaucoup moins graves. Leur compétence pour les mesures propres à assurer préventivement l'exécution des lois sera plus grande, leur action plus impartiale et plus rigoureuse. Et n'oublions pas que leur union intime avec le reste de la magistrature donne pour leur recrutement et leurs mouvements de singulières facilités.

Avec une telle organisation, le directeur général de la Sûreté publique, pris parmi les meilleurs procureurs généraux de France, pourrait être efficacement le suprême gardien de la paix publique, mais à une condition expresse, c'est que directeur général, procureurs généraux et procureurs aient seuls en main toute la force publique destinée au maintien de l'ordre, que d'eux seuls désormais relèvent les gendarmes, les commissaires et tous les agents de la police, quels qu'ils soient.

Suffirait-il de centraliser et de coordonner ainsi les forces de police qui existent actuellement pour obtenir, sur tout le territoire de la France, la sécurité à laquelle chacun de nous a droit? Je ne le crois pas. En réunissant et en faisant employer judicieusement par la nation tout l'argent que les municipalités gaspillent actuellement pour une apparence de police, nous serions fort loin de trouver la somme que comporte un pareil service dans un pays comme le nôtre. J'ai estimé tant bien que mal le traitement total des gardes champêtres à une douzaine de millions : je ne peux me tromper de beaucoup de millions. Par des procédés de même nature, car il n'existe pas plus de statistique pour les commissaires et agents de police que pour les gardes champêtres, j'arrive à un chiffre de vingt-cinq millions environ pour la dépense totale de la France en commissaires et agents de police : au total trente-sept millions. En ajoutant ces trente-sept millions aux trente-trois millions et demi que nous coûtent les gendarmes, aurions-nous de quoi organiser une police sérieuse pour toute la France? Certes, ce serait déjà beaucoup. N'oublions pas que les gendarmes sont occupés à d'autres besognes que celles de la police proprement dite, que

sur leurs trente-trois millions plusieurs sans doute correspondent à ces besognes. Et quel effet utile n'obtenons-nous pas déjà avec la partie des trente-trois millions vraiment affectée à la police ! Trente-sept millions, employés à augmenter la gendarmerie, à créer à côté d'elle une administration nationale de police dépendant dans chaque arrondissement du procureur de la République, mais souple, mobile, pouvant aisément se transporter d'un arrondissement à l'autre sur l'ordre du procureur général, amélioreraient singulièrement la sécurité dans ce pays.

Ce ne serait pas encore assez : il faudrait, pour arriver à un résultat satisfaisant, augmenter, et de beaucoup, les trente-sept millions. Que dépensons-nous pour la police de Paris ? environ trente millions. En supposant que les dépenses de police soient proportionnelles à la population, que devrions-nous dépenser, à ce compte, pour le reste de la France : trois cent cinquante millions. Or, actuellement, nous y mettons tout au plus soixante-dix millions. On voit l'écart. Même en admettant, d'une part que la police de Paris soit parfaite, d'autre part que la proportion des dépenses à la population ne doive pas être appliquée à l'ensemble de la France, nous sommes très loin de consacrer à notre police l'argent strictement nécessaire. Il s'en faut certainement d'au moins cent millions. En attendant que nous les ajoutions, et nous serons obligés de le faire si nous ne voulons pas périr dans l'anarchie, ce serait déjà quelque chose d'employer utilement l'argent que nous gaspillons.

JUGEMENT DES INFRACTIONS A L'ORDRE SOCIAL

La cour d'assises; discrédit de cette institution. — Le tribunal correctionnel; ses empiètements sur la cour d'assises. — Le tribunal de simple police; le juge de paix, juge unique; extension de ses attributions en matière pénale. — Tribunaux spéciaux. — Peu de cohésion de l'organisation de la justice en matière criminelle.

Le jugement des infractions à l'ordre social est réparti entre trois juridictions principales : la cour d'assises juge et punit tous les crimes et en outre les délits de presse; le tribunal correctionnel, tous les autres délits; le juge de paix, les contraventions.

La Révolution avait établi des juges différents pour les affaires criminelles et pour les civiles. Bonaparte approuvait cette division. Pratiquement, elle paraît très difficile à réaliser. Dans notre organisation judiciaire actuelle, sauf l'addition du jury pour les crimes, en principe, les mêmes magistrats punissent les infractions à l'ordre social et tranchent nos contestations. Après tout, n'est-ce pas toujours, dans un cas comme dans l'autre, d'un procès entre les hommes qu'il s'agit?

Une cour d'assises se compose de trois juges de carrière, de douze jurés pris parmi les citoyens et d'un magistrat du ministère public. Celui-ci accuse et défend l'ordre public. Les douze jurés ont à statuer sur la culpabilité sans se préoccuper des conséquences juridiques de leur déclaration ; les trois juges tirent les conséquences juridiques de la déclaration des jurés, sans se préoccuper du fait : voilà de la division du travail.

Mais tout de suite nous remarquons des contradictions : la loi donne au jury le pouvoir d'apprécier les circonstances atténuantes et aux juges la possibilité de tenir compte, dans une certaine mesure, des circonstances individuelles dans l'application de la peine, qui varie souvent d'un minimum à un maximum, pour le même crime.

Le président de la cour d'assises, qui a la direction des débats, la police de l'audience et possède un pouvoir discrétionnaire pour la manifestation de la vérité, est un conseiller à la cour d'appel désigné par le ministre sur la présentation du procureur général. Il est donc nommé sur la proposition de ceux dont il va contribuer à juger l'accusation. Cela n'a pas d'inconvénients en pratique, mais on a souvent fait remarquer avec raison que le président de la cour d'assises devrait être désigné par la cour d'appel ou tout au moins par le premier président de cette cour.

Les deux assesseurs du président, assesseurs dont le rôle est assez vain, sont des conseillers de la cour ou des juges du lieu où se tiennent les assises : ils sont désignés, en fait, par le président de la cour d'appel.

Quant aux jurés, tout citoyen ayant trente ans accomplis et jouissant de droits politiques et civils peut être commandé pour cette corvée. C'est un

exemple des fonctions imposées par la nation pour l'utilité commune. Sont seuls exemptés en fait ou en droit des fonctions de juré en matière criminelle, les sénateurs, les députés, les serviteurs à gages, les préfets, sous-préfets, conseillers de préfecture, les magistrats, les militaires, les ministres des cultes, les commissaires de police, les agents de plusieurs régies financières et les ouvriers des villes et des champs. Tous comptes faits, restent quelques millions de citoyens auxquels la nation peut enjoindre de décider si les crimes ont été commis et s'ils l'ont été avec ou sans circonstances atténuantes.

Pour prendre dans ces millions de citoyens les douze jurés de chaque affaire, nos lois ont organisé un mélange compliqué de choix et de hasard.

Dans chaque canton de France, une commission composée des maires du canton et présidée par le juge de paix, choisit un certain nombre de citoyens suivant la population du canton, en moyenne soixante à quatre-vingts, qu'elle juge aptes aux fonctions de jurés.

Dans chaque arrondissement, une commission, présidée par le président du tribunal et composée de juges de paix et de conseillers généraux, revise les listes cantonales, les réduit de moitié, a la faculté d'y ajouter des noms nouveaux ou de modifier le contingent de chaque canton dans la proportion d'un quart et arrête la liste définitive de l'arrondissement. La liste du département, qui comprend de cinq cents à six cents noms, est la réunion, par ordre alphabétique, des listes d'arrondissement. On tire au sort trente-six jurés et quatre jurés supplémentaires pour chaque session, et sur ces trente-six jurés, un second tirage au sort combiné avec les récusations accordées au ministère public et à l'accusé, donne les douze jurés de chaque affaire.

Ainsi sont désignés, en très grande majorité dans la petite bourgeoisie, ces hommes auxquels les plus graves questions criminelles sont soumises et qui les jugent à la majorité absolue, c'est-à-dire à sept voix contre cinq, souverainement et irrévocablement, puisque aucun autre recours que celui de cassation pour vice de forme ou violation de la loi n'est admis contre leurs décisions. Vraiment, nous sommes un peu saisis de la sérénité avec laquelle les circulaires et les manuels définissent ensuite les qualités d'un bon juré. Les plus modestes se bornent à exiger, pour le juré, « une instruction ordinaire avec le sens commun qui saisit les preuves de la vérité ! » Rien que cela. Est-ce donc chose si fréquente et sommes-nous une telle nation de sages qu'on puisse tirer de l'urne au hasard douze Socrates ? Personne ne se fait d'illusions : il est peu d'institutions plus déconsidérées que le jury. Ce mélange de citoyens, pour la plupart totalement inaptes à rendre la justice, et de magistrats désignés accidentellement donne, au point de vue pratique, des résultats déconcertants et saugrenus. Là, où il faudrait tout au moins une union intime, les deux éléments de la cour d'assises s'entrecroisent, se contrarient pour le plus grand dommage tantôt de la société, tantôt du prévenu.

Dans les mains du jury, la balance de la justice s'affole. La quatrième page de nos journaux quotidiens nous renseigne sur les extraordinaires fantaisies du jury parisien. Mais la province, à ce point de vue, ne peut rien envier à Paris. Chacun peut citer des centaines d'exemples ; je n'en donnerai qu'un, non qu'il soit plus frappant ou plus topique que les autres, mais parce qu'il vient d'être apporté sur ma table par les journaux d'un département que je con-

nais bien et qui n'est assurément pas un département d'anarchistes. A la dernière session des assises, quatre accusés comparaissaient. L'un avait incendié la ferme de son maître; deux autres avaient assommé leurs femmes, l'un à coups de sabots, l'autre à coups de bêche; le quatrième avait tenté d'assassiner son père et lui avait crevé les yeux d'un coup de fusil. Les accusés avouaient; la préméditation même n'était pas niée; les trois premiers ont été acquittés; le quatrième s'en est tiré avec quelques semaines de prison.

Extrême rigueur ou indulgence inconcevable, voilà les deux termes entre lesquels oscille perpétuellement le jury.

Pour comble de malheur, les présidents de cour d'assises descendent parfois à un niveau inférieur à celui du jury. Quelques-uns, démoralisés par des salles dignes d'un café-concert, jouent les pitres et tirent vanité d'avoir fait rire. C'est vraiment alors de la justice « criminelle », et lorsque nous lisons dans les meilleurs auteurs, que notre cour d'assises est une des institutions les plus baroques sorties de l'imagination des hommes, nous ne pouvons trouver la critique excessive.

La méfiance légitime qu'elle inspire est telle que, contrairement aux lois et d'un consentement unanime, on cherche à lui soustraire le plus possible d'affaires. De 1826 à 1850, toutes les cours d'assises de France jugeaient environ 5.000 affaires par an; de 1850 à 1860, 4.000; de 1860 à 1880, 3.000; et aujourd'hui, guère plus de 2.000. Le nombre des crimes diminue-t-il donc? Hélas, non. Mais on les « correctionnalise » de plus en plus. On néglige volontairement les circonstances aggravantes qui dans beaucoup de cas font d'un délit, un crime. Tout le

monde y trouve son compte : le coquin, qui est débarrassé ainsi d'un élément d'aggravation de la peine, et la société qui n'a plus à compter avec les fantaisies du jury.

La cour d'assises qui devait être, d'après les codes, la juridiction ordinaire en matière pénale, n'est plus qu'une juridiction exceptionnelle et bizarre et, suivant l'expression de M. Cruppi, dans sa profonde et vivante étude, « une sorte de décor où se jouent, pour le plus grand profit de l'éloquence judiciaire, quelques représentations de gala. » Heureux encore sommes-nous lorsque, par la complicité des juges, des jurés et du public, la représentation ne tourne pas en quelque basse parodie de la justice.

Le tribunal civil de l'arrondissement, composé au moins de trois juges professionnels, est chargé de punir tous les délits commis dans cet arrondissement ; il change alors de nom et s'appelle tribunal correctionnel.

Assurément on peut critiquer le caractère sommaire des procédures et la légèreté avec laquelle certains jugements sont prononcés. Mais ce sont là défauts qu'on peut corriger. Aucun vice constitutionnel et inhérent à l'institution, comme ceux qui tiennent à l'organisation même de la cour d'assises. La réunion du civil et du criminel ne fait que grandir le rôle des magistrats et rendre plus nécessaires encore toutes les garanties d'impartialité que nous devons nous assurer en leur personne.

De leurs décisions en matière criminelle, il peut d'ailleurs être appelé. Ces décisions peuvent être portées devant la cour d'appel, composée de cinq juges professionnels au moins. Ainsi la société et l'accusé ont une double garantie.

Juges professionnels; pluralité des juges; appel; voilà donc les règles principales pour les délits.

Pour la matière immense des contraventions, le juge unique : le juge de paix du canton forme à lui seul le tribunal de simple police. Nous avons vu qu'aucun critérium autre que celui de la peine n'existe entre la contravention et le délit; sont contraventions les infractions punies de cinq jours de prison au plus ou de 15 francs d'amende au plus. Sont délits les infractions punies de plus de cinq jours de prison ou de plus de 15 francs d'amende. L'appel contre les condamnations des juges de paix n'est recevable que lorsque le juge de paix a prononcé la peine de l'emprisonnement ou lorsque les amendes, restitutions ou autres réparations excèdent la somme de cinq francs non compris les dépens. L'appel est alors porté devant le tribunal correctionnel; en fait, il y a environ un dixième de ces jugements susceptible d'appel et moins d'un centième attaqué.

La pénalité des contraventions n'est pas considérable, mais elles se multiplient, et le juge de paix se trouve investi ainsi en matière pénale d'un pouvoir fort étendu.

Les auteurs ont fait parfois des mots, sur cette attribution de pouvoirs pénaux aux juges de paix. L'arbitre de paix distribuant des amendes et des jours de prison! Le juge de paix est le représentant de la justice, de toute la justice dans le canton et, si l'on veut faire des mots, disons, qu'en distribuant des jours de prison et des amendes, il assure la paix des autres.

Aux autres degrés, nous tenons pour la pluralité des juges : nous assurons qu'elle est conforme à

nos traditions et à notre souci d'équité. Pourquoi admettons-nous le juge unique pour les contraventions? Certes, un homme ne meurt pas pour faire cinq jours de prison et payer 15 francs d'amende. Cependant toute condamnation vexe, et pour peu que celles-ci se répètent dans l'année, elles finissent par faire un chiffre; or le nombre des contraventions que chacun de nous peut commettre est considérable.

Pour justifier le système du juge unique, en matière de contraventions, les auteurs expliquent que, lorsqu'il s'agit de petites affaires pénales, l'expérience de la police correctionnelle montre que le Président seul mène l'affaire ; neuf fois sur dix, les assesseurs adoptent sans discussion son avis ; en fait, lui seul juge mais avec un sentiment moins vif de sa responsabilité parce qu'il a des assesseurs.

La chose est possible, mais l'argument dépasse le but et pourrait s'appliquer, en somme, à presque tous les procès. Bornons-nous donc à constater, sans en vouloir donner les raisons, que nous avons été amenés à appliquer des systèmes différents aux différents échelons de la juridiction pénale.

Loin de protester contre la compétence pénale des juges de paix, nous songeons à l'étendre. De même qu'on « correctionnalise » les crimes, on « contraventionnalise » volontiers les délits, et, même lorsqu'on se heurte à quelque difficulté dans cette opération peu légale, on abandonne la poursuite. Pratiques très médiocres que certains spécialistes voudraient régulariser : ils réclament depuis longtemps le déclassement de la plupart des petits délits et l'attribution de ces petits délits au juge de paix. Y gagneraient, prétendent-ils, les justiciables qui, à propos, d'infractions légères ne seraient plus traînés devant le tribunal correctionnel et ne subiraient plus la déchéance de

la comparution devant ce tribunal; l'ordre public : car on ne serait plus tenté d'abandonner beaucoup de poursuites nécessaires à cause du peu de gravité de l'infraction ; en outre la rapidité et la proximité de la répression seraient d'un grand exemple ; l'équité, car les tribunaux correctionnels, déchargés d'une foule d'affaires encombrant leur audience, apporteraient plus d'attention et de soin à celles qui leur seraient laissées, et ne prendraient pas, entraînés par le courant des petits procès, tantôt une indulgence tantôt une sévérité excessives ; les finances publiques par la suppression de déplacements coûteux, de rassemblements de témoins ; enfin l'autorité du juge de paix qui grandirait en raison même de l'importance de ses fonctions.

Tous ces arguments ont sans doute beaucoup de valeur. On aperçoit fort bien que les juges de paix assistés d'une bonne police cantonale peuvent devenir un instrument précieux de paix publique et d'ordre social, à une condition, c'est que leur recrutement ne laisse pas à désirer. Je reviendrai sur cette considération à propos de la compétence des juges de paix en matière civile. Reconnaissons dès maintenant qu'elle est capitale.

A côté des tribunaux ordinaires en matière criminelle, existent des tribunaux spéciaux, dont nous aurons plus tard à indiquer le rôle et peut-être à constater l'inutilité.

Certaines contraventions, par exemple, sont punies par les conseils de préfecture. Vous commettez une contravention de petite voirie : vous êtes mené devant le juge de paix ; de grande voirie, devant le conseil de préfecture ; ce sont là des anomalies. La

conservation du domaine public est tout aussi intéressante dans un cas que dans l'autre et c'est le juge ordinaire des contraventions qui doit statuer sur toutes.

Les militaires et les marins pour toutes les infractions qu'ils commettent ne sont pas traduits devant les mêmes tribunaux que les autres citoyens. Ils sont jugés par des tribunaux militaires. Ainsi, au moyen âge, les crimes des clercs relevaient des tribunaux ecclésiastiques.

Cette conception d'une armée qui s'administre et se juge elle-même, a été longtemps considérée comme nécessaire à l'intérêt supérieur de la nation. Une iniquité retentissante ayant mis à nu la gangrène des préjugés qui peuvent prospérer dans le faux jour des juridictions spéciales, cette conception est aujourd'hui violemment battue en brèche et semble appelée à disparaître. Probablement, les questions de pure discipline seules seront réservées aux anciens tribunaux spéciaux; encore se préoccupe-t-on fort justement d'assurer aux militaires des garanties contre l'injustice possible des punitions disciplinaires.

EXÉCUTION DES PEINES

Perception des amendes : exécution de la peine capitale. Privation de la liberté. Le service pénitentiaire : pourquoi ce service devrait être au ministère de la Justice et non au ministère de l'Intérieur; la transportation aux colonies, intervention du ministre des Colonies; la relégation; intervention du ministre de l'Intérieur et du ministre des Colonies; atténuation en pratique des peines prononcées; diminution inquiétante de l'intimidation.

La peine est prononcée : amende ; prison ; relégation aux colonies, réclusion; transportation aux colonies avec travaux forcés; peine capitale : il faut l'exécuter.

Des amendes et condamnations pécuniaires prononcées par les tribunaux, rien à dire que tout le monde ne sache. Elles ne peuvent être perçues que par les agents des finances. Ce sont eux qui reçoivent la liste des amendes prononcées par les tribunaux et en poursuivent le recouvrement. A cet effet, le greffier du tribunal, fonctionnaire important dont nous aurons bientôt à indiquer le rôle, établit sous sa responsabilité un extrait de chaque jugement prononçant une condamnation de ce genre et l'envoie

au percepteur dans la circonscription duquel se trouve le tribunal. Ce percepteur passe écriture de la condamnation et en poursuit le recouvrement pour le compte de son trésorier général.

A l'autre extrémité de l'échelle, la peine capitale est exécutée par un fonctionnaire du ministère de la Justice. Le bourreau et ses aides sont nommés par arrêté du ministre de la Justice et rémunérés sur son budget : ils nous coûtent annuellement environ 28.000 francs. Je me garderai de dire mon mot sur un sujet qui provoque actuellement des discussions passionnées. Cependant, si la peine de mort ne doit plus jamais être appliquée, ne pourrions-nous faire l'économie de ces 28.000 francs? Au prochain budget qu'on les supprime, et la question sera ainsi implicitement tranchée.

Notre grande pénalité, celle que l'Assemblée constituante prit comme base de tout le système, c'est la privation de la liberté. Au point de vue de l'organisation des services, cette partie seulement mérite quelques réflexions. Elles ne sont pas nouvelles : depuis quelque cinquante ans et plus, on ne cesse de les faire. Particulièrement, depuis trente ans, les commissions et conseils compétents, les rapporteurs du budget, les spécialistes signalent sans se lasser l'organisation défectueuse du système pénitentiaire de la France. Un projet de loi spécial a même été déposé au Sénat par l'un des hommes les plus autorisés et les plus respectés : rien n'y fait ; les choses restent en l'état.

Un coupable vient d'être condamné à la prison : l'exécution de la peine semble rentrer à tous les points de vue dans les attributions du service de la justice. Les fonctionnaires de ce service doivent nécessairement vérifier et surveiller l'exécution de la peine

qu'ils ont infligée. La logique veut qu'ils suivent le coupable à travers toutes les étapes de sa faute depuis la poursuite jusqu'à la fin de l'expiation, et que dans cette expérience de l'application des peines, ils puisent les raisons de leur justice pour l'avenir. La logique, oui, incontestablement : mais nous avons arrangé tout autrement les choses.

L'exécution des condamnations à l'emprisonnement sur le territoire de la métropole est dans les attributions du ministre de l'Intérieur. L'une des raisons principales qu'en donnent imperturbablement les commentateurs, c'est que le ministre de l'Intérieur représente plus particulièrement le pouvoir exécutif et qu'il convient que le pouvoir exécutif « exécute » les décisions de l'autorité judiciaire !

Le ministère de l'Intérieur comprend donc une direction, dite du service pénitentiaire, chargée de l'exécution de toutes les peines d'emprisonnement en France.

Un directeur général; quatre bureaux; trente et une circonscriptions pénitentiaires; à la tête de chacune, un directeur qui administre toutes les prisons de la circonscription sous l'autorité du préfet. Dans chaque prison le personnel supérieur est nommé par le ministre, les gardiens par le préfet. Ce pesonnel est divisé en plusieurs classes; les directeurs de prison reçoivent de 4.500 à 6.000, les gardiens chefs de 1.200 à 2.300; les gardiens ordinaires de 900 à 1.200. Le personnel total du service pénitentiaire comprend environ 4.500 agents et figure au budget du ministère de l'Intérieur pour près de 6.000.000.

C'est donc un service important, qui grossit notablement les attributions du ministère de l'Intérieur, et nous comprenons que les représentants de ce

ministère soient portés à défendre jalousement l'organisation actuelle, mais ils n'ont jamais pu prouver qu'elle fût rationnelle.

C'est le code d'Instruction criminelle qui a reconnu aux préfets un droit de surveillance générale sur les établissements pénitentiaires de leur département. Ils ont la police des prisons : ils doivent les visiter au moins une fois par an, surveiller la sûreté et la propreté des établissements, la qualité et la quantité des aliments; ils signent et paraphent les registres des prisons pour peines; ce sont eux qui délivrent les permis de visiter les prisonniers.

Est-il une seule de ces attributions pour lesquelles le préfet ait une compétence particulière et que le président du tribunal ou le procureur de la République ne puisse exerçer aussi bien que lui? Croit-on qu'un procureur de la République n'est pas aussi apte qu'un préfet à parapher le registre de la prison, à la visiter, à en faire la police, à goûter la soupe des prisonniers?

L'intervention du préfet et du ministre de l'Intérieur ne présente aucun avantage : elle n'est qu'une occasion de complications et de conflits. Les magistrats conservent nécessairement un rôle dans les prisons. Dans les maisons d'arrêt et de prévention le juge d'instruction et le président des assises doivent visiter les prévenus : ils signent et paraphent les registres d'écrou. Ils donnent tous les ordres utiles pour la manifestation de la vérité : ils visent les permis de voir les prisonniers délivrés par le préfet.

Dans les prisons de peines, les procureurs de la République doivent veiller à l'exécution des peines. Mais les préfets ont toujours plus ou moins contesté ce droit et des difficultés nombreuses ont surgi entre eux et les procureurs.

Les préfets exercent même leur action sur la façon dont la peine est subie. C'est ainsi qu'ils maintiennent souvent pendant plus d'un an le condamné dans une prison départementale au lieu de l'envoyer dans une maison centrale, ce qui est considéré comme une faveur. C'est le ministre de l'Intérieur qui statue sur la libération conditionnelle, mesure intimement liée à la condamnation et à l'exécution de la peine. Les condamnés à l'emprisonnement peuvent, lorsqu'ils ont fait la moitié de leur peine avec minimum de trois mois d'emprisonnement, être libérés conditionnellement s'ils marquent qu'ils se sont amendés. La libération est prononcée par arrêté du ministre de l'Intérieur après avis du préfet, du procureur du tribunal qui a prononcé la condamnation et du directeur de l'établissement pénitentiaire. L'avis du préfet et l'intervention du ministre de l'Intérieur ne se comprennent guère. Par qui l'amélioration du condamné devrait-elle être appréciée, si ce n'est par les magistrats qui l'ont poursuivi et condamné ! Le préfet, dans ses propositions de libération conditionnelle, se place parfois à un tout autre point de vue que la justice et la défense de l'ordre social : personne ne peut en être surpris. La révocation de la libération conditionnelle est également prononcée par le ministre de l'Intérieur.

Dans l'exécution de chaque peine, cette dualité de services amène donc des conflits, des complications, des dépenses plus grandes et énerve l'action de la justice.

Serait-ce qu'au point de vue du régime général des prisons, de la grandeur des conceptions, de la permanence des vues, de l'activité des réformes, le maintien du service pénitentiaire au ministère de l'Intérieur ait donné de meilleurs résultats ? Pas davan-

tage. On a mis généralement à ce service, comme à la Sûreté générale, d'anciens préfets. Quelles que soient leurs aptitudes et leurs qualités, ce n'est pas leur métier.

Il est peu de choses dont on ait plus parlé, sur lesquelles on ait eu des vues plus nettes, que le système pénitentiaire. Le Code pénal et le Code d'instruction criminelle ont prescrit notamment une distinction absolue entre les maisons d'arrêt et de justice, destinées à la détention préventive des accusés, et les maisons de correction et de force, destinées à l'incarcération des condamnés. Malgré d'innombrables discussions, malgré des lois nouvelles et dont la dernière remonte à 1893, on est encore fort loin de la réalisation de ce programme élémentaire.

On pouvait croire que ministère de l'Intérieur, par les ressources dont il dispose, par sa puissance d'action sur les départements et les communes, hâterait la réalisation d'une organisation qu'on considère depuis plus de cent ans comme indispensable : il n'en a rien été, bien au contraire, et les hommes les plus autorisés constatent avec mélancolie cette faillite. Tous s'accordent pour demander que le service pénitentiaire passe entièrement à la Justice ; ils énumèrent depuis cinquante ans les simplifications de service, les économies qui en résulteraient ; partout en Europe, sauf en Italie, il en est ainsi ; aucune objection sérieuse n'a jamais été faite et cependant, cette simple réforme que l'entente de deux ministres après quelques instants de conférence suffirait à consacrer, ne se fait pas, tant les habitudes d'une administration opposent chez nous, comme partout ailleurs, une forte barrière à la raison.

Pour les peines subies dans les colonies, la trans-

portation se fait par les soins du ministère de la Marine qui prend charge des condamnés au pénitencier de l'île de Ré, les transporte aux colonies et les remet ensuite au service colonial.

L'exécution des peines dans les colonies dépend en effet du ministère des Colonies. A plusieurs reprises on a demandé que le ministère de la Justice suivît ses condamnés jusqu'aux colonies. Cette unification du service a été repoussée jusqu'ici pour les motifs suivants : seuls les agents des colonies connaissent les endroits où se peut employer utilement la main-d'œuvre pénale pour la colonisation, la façon dont elle peut être employée, la quantité d'efforts à demander ; seuls ils peuvent apprécier la valeur des résultats.

Toutes les nominations à faire dans le personnel pénitentiaire aux colonies dépendent donc du ministre des Colonies : le personnel inférieur est nommé directement par lui ; le personnel supérieur, sur sa proposition, par décret du Président de la République. Le gouverneur de la colonie exerce sur les transportés une autorité analogue à celle dont jouit le préfet vis-à-vis des prisonniers de France.

Les conditions dans lesquelles le relégué subit sa peine sont aussi déterminées, suivant les cas, soit par le ministre de l'Intérieur, soit par celui des Colonies.

La relégation introduite dans nos lois en 1885 pour combattre les progrès de la récidive est le transport à perpétuité dans les colonies françaises des récidivistes que le nombre, la gravité et la nature des condamnations fait juger incorrigibles. Elle suit la dernière peine subie : le condamné est alors expédié aux colonies. Le tribunal la prononce : mais les conditions

dans lesquelles elle est subie peuvent varier beaucoup. Si le condamné a des moyens d'existence, il n'est astreint qu'au séjour dans la colonie et à des mesures de surveillance ; dans cette limite, il demeure libre : c'est la relégation individuelle. S'il n'a pas de moyens d'existence, il est astreint au travail en commun avec les autres relégués et perd la liberté : c'est la relégation collective. Qui décide que la relégation sera individuelle ou collective? Le ministre de l'Intérieur ou celui des Colonies, suivant que la peine principale est subie en France ou aux colonies.

Ainsi l'administration pénitentiaire, que nous concevons comme une dépendance étroite du ministère de la Justice, se trouve en fait fractionnée entre plusieurs ministres. Le ministre de l'Intérieur et celui des Colonies non seulement dirigent la partie matérielle de cette administration, mais interviennent dans l'exécution de la peine.

Les inconvénients de ce fractionnement, qu'aucune raison sérieuse ne peut justifier, sont très grands. L'un des moindres est que, dans ces transmissions de service à service, les condamnés ne sont pas toujours suivis avec une exactitude suffisante. Souvent les fonctionnaires de la métropole sont tout étonnés de retrouver en France des gredins qu'ils croyaient encore aux colonies.

Mais tout a été dit et redit sur ce sujet : des livres excellents ont été écrits, des discours prononcés, des projets déposés.

Attendons avec résignation que l'heure de cette petite réforme ait sonné et retenons seulement ce nouvel exemple de la difficulté que nous avons à faire les plus simples choses.

Pour achever cette revue sommaire de notre organisation pénale, il nous faudrait quelques renseignements sur la réalisation et l'efficacité des peines. Les prononcer n'est que la moitié de la besogne. Il convient ensuite de les faire exécuter dans des conditions telles qu'elles produisent leur plein effet d'intimidation et d'amélioration.

Sur ce point, les statistiques manquent un peu de précision. A travers leurs chiffres, nous voyons que, pour les amendes, sur vingt et un millions, total des condamnations en 1905, six millions seulement ont été recouvrés. Chaque année des grâces extrêmement nombreuses sont accordées. La dernière statistique criminelle nous apprend que 435 condamnés ont été l'objet de mesures gracieuses collectives ; mais une petite note au bas de la page indique qu'en même temps 3.046 grâces ont été accordées par des décrets spéciaux. Les libérations conditionnelles accordées par le ministre de l'Intérieur sont aussi très nombreuses. Par le bénéfice de ces libérations ou des grâces beaucoup de condamnés sont dispensés en fait d'une partie souvent importante de leur peine.

La transportation aux colonies avec la perspective des concessions de terrain, d'une vie tranquille et assurée qu'Horace eût peut-être chantée, ne les effraie guère. On a dû renoncer à la Nouvelle, ces Champs-Élysées des gredins qui exerçaient vraiment sur leur imagination un trop dangereux prestige. Mais la Guyane revient en ce moment de la fâcheuse réputation sanitaire qui lui avait été faite et l'on s'en évade si facilement. Enfin la peine de mort est virtuellement abolie.

Bref de trois coquins, l'un échappe à toute punition parce que la police est insuffisante ; le second a grandes chances de bénéficier, sous une forme ou

sous l'autre, de l'indulgence des juges; le troisième est presque assuré, s'il le veut bien, de ne pas exécuter toute sa peine, ou de l'exécuter dans des conditions tellement adoucies que la vie de condamné sera peut-être pour lui préférable à ce qu'était la vie d'homme libre; il faudrait que les progrès de la conscience générale fussent bien éclatants pour résister à de si rudes atteintes.

L'indulgence, même poussée aux plus extrêmes limites, est une admirable vertu individuelle. Pour ma part, je goûte fort, malgré son tour un peu solennel, la maxime de ce petit moraliste de mon pays : « Sois fort et pardonne aux faibles ». Mais cette mansuétude convient aux individus, non aux agents de l'ordre social, et la concurrence d'attendrissement que nous remarquons chez ceux qui ont pour mission de mettre les coquins hors d'état de nuire, tourne par instants à la veulerie.

Telle est l'organisation de notre justice dans les affaires criminelles.

Dans la plus grande partie de la France, insuffisance notoire de la police; pour la plupart des contraventions, le juge de paix, juge unique; pour quelques contraventions, le conseil de préfecture avec appel devant le Conseil d'État; pour neuf contraventions sur dix, pas d'appel; pour les délits, le tribunal correctionnel composé de trois magistrats avec appel devant la cour d'appel; pour tous les crimes et les délits de presse, la cour d'assises : douze jurés prononçant sur la culpabilité; trois magistrats appliquant la peine; pour les infractions des soldats et des marins, des tribunaux militaires jugeant sans appel. L'exécution des peines fractionnée entre plusieurs

services et ne produisant plus les effets nécessaires d'intimidation.

En pratique, la loi est constamment altérée : on « correctionnalise » les crimes ; on « contraventionnalise » les délits ; le procureur de la République tend à supprimer le juge d'instruction ; tout cela, sans parler des innombrables observations de détail que suggère l'examen du fonctionnement de ces diverses institutions, n'est déjà pas d'une cohésion sans fissures. Allons-nous trouver plus de logique dans l'administration de la justice dite civile?

ADMINISTRATION DE LA JUSTICE DANS LES CONTESTATIONS ENTRE CITOYENS

Origines de ces contestations. — Fonctionnaires auxiliaires de la justice. — Les officiers ministériels. — Bizarrerie de l'appellation.

Chacun doit pouvoir exercer librement son activité dans les limites fixées par les lois et les règlements : lorsque nous sommes troublés ou lésés dans les droits que nous tenons soit de ces lois et règlements à raison des obligations qu'ils imposent et des situations qu'ils définissent, soit des conventions que nous avons passées librement avec les autres hommes, nous devons trouver des juges qui vérifient la légitimité de nos prétentions et contraignent à faire cesser le trouble et à réparer le dommage. Règlements sociaux ou conventions particulières sont l'origine de tous nos droits et par suite de toutes les obligations d'autrui. Il n'est pas de droits supérieurs et permanents que les juges seraient chargés de protéger, constitués ainsi gardiens d'une justice éternelle supérieure à la raison de l'homme. Les

juges n'ont qu'à appliquer les lois de leur pays et à interpréter les conventions. Leur mission n'est pas de définir une sorte de droit naturel antérieur aux législateurs et à l'esprit humain lui-même. Ce serait livrer à leurs improvisations les rapports sociaux et, de ces improvisations, il se faut méfier. Le « bon juge », l'homme qui tire la justice de ses lumières naturelles, le roi de France, rendant la justice sous un chêne, est un beau sujet de pendule. Mais on sait assez ce que vaut cette royale justice. Le prototype du genre, Salomon, est demeuré fameux pour un jugement qui aujourd'hui le mènerait tout droit aux petites maisons.

La limite entre les lois dites civiles et les pénales est souvent indécise.

Un esprit subtil trouverait ample matière à réflexions. Mais nous n'avons pas à disserter sur les sources de nos droits et des obligations d'autrui ; nous voulons uniquement regarder comment la réalisation des unes et des autres peut être poursuivie. Ceci nous oblige à nous occuper de fonctionnaires autres que les juges.

Pour cette réalisation nous n'avons pas seulement affaire en effet aux juges professionnels ou élus ; les lois ou la pratique judiciaire nous imposent soit directement, soit indirectement, l'obligation de recourir à certains intermédiaires qui deviennent ainsi les auxiliaires de la justice et qui sont bien des fonctionnaires de la justice.

Les uns ont reçu le privilège de passer, suivant certaines formes, certains contrats entre les particuliers ou de donner à tous les contrats qu'ils passent une autorité qui rend ces contrats à peu près inattaquables ; ils préviennent ainsi ou simplifient les

procès ; ils facilitent en quelque sorte par mesure préventive le rôle du service de la justice.

Les autres ont reçu expressément ou implicitement qualité pour rédiger ou accomplir tous les actes de la procédure au nom des plaideurs ; ils sont mêlés intimement à l'œuvre de la justice.

Ces auxiliaires sont communément désignés par l'appellation « officiers ministériels ».

Officier ministériel : voilà un titre bizarre que nous répétons souvent sans en bien savoir la signification et, au vrai, peu de gens la savent. Ces mots sont employés, sans définition d'ailleurs, par le Code de procédure, qui dans les articles 1030 et 1031 punit « l'officier ministériel » qui a fait des actes nuls ou frustratoires. Le Code vise principalement l'avoué et l'huissier. Foudres vaines, d'ailleurs. Si tous les avoués et tous les huissiers qui, depuis cent ans, ont fait des actes nuls ou frustratoires, avaient été punis des peines prévues par le Code de procédure, justes dieux, quelles hécatombes !

Mais qui comprend et que signifie cette expresssion générique employée une fois incidemment par le Code ?

Un officier ministériel, d'après Roullier, « c'est un ministre inférieur de la loi ; celui dont on est forcé d'employer le ministère et qui ne peut le refuser » ; d'après Boncenne, « celui qui est nommé par le gouvernement pour prêter son ministère aux magistrats et aux parties ». Ces définitions jouent sur les mots plutôt qu'elles ne définissent ? A les prendre à la lettre, le commissaire de police et le bourreau seraient officiers ministériels.

Aussi les commentateurs les plus autorisés ne s'entendent-ils pas sur la liste exacte des officiers ministériels ; les uns y mettent de plein droit les greffiers,

les autres prouvent que les greffiers ne sont pas des officiers ministériels; les uns y inscrivent, les autres ne veulent pas y inscrire les agents de change.

Sans plus nous embarrasser de ces controverses et sans chercher à expliquer une expression probablement inexplicable, examinons brièvement les attributions de ces auxiliaires de la justice.

Nous les rangerons en deux catégories : les intermédiaires qui ont reçu un privilège pour la confection de certains contrats; les principaux acteurs de la pièce judiciaire qu'on appelle un procès.

La seconde catégorie comprend les huissiers, les avoués, les greffiers, les avocats à la cour de Cassation; nous les retrouverons à l'occasion de la procédure civile.

La première catégorie comprend les notaires, les agents de change, les commissaires priseurs, les courtiers interprètes et conducteurs de navires. Tous ne sont pas rattachés au ministère de la Justice : les agents de change dépendent, les uns des Finances, les autres du Commerce. Du Commerce aussi dépendent les courtiers interprètes et conducteurs de navires. Mais la nature de leurs attributions est la même. Tous dans le sens où je l'ai indiqué, par la force et la précision qu'ils donnent à certains contrats sont des auxiliaires de la justice : il serait contraire à la logique de parler ici des notaires et des commissaires priseurs et plus tard des agents de change et des courtiers.

INTERMÉDIAIRES INVESTIS D'UN PRIVILÈGE POUR LES CONTRATS

Les notaires : nombre; opérations, nominations; classes; compétence ; responsabilité ; insuffisance de cette responsabilité pour nous garantir contre les agissements des mauvais notaires ; solidarité qui devrait être établie entre les notaires par région; le tarif des notaires : comment il est fixé ; préjugé qui domine encore l'élaboration de ces tarifs et dont nous pâtissons. — Les agents de change ; les agents de change près les bourses pourvues d'un parquet ; leur nombre; leurs privilèges ; leurs opérations ; leurs luttes avec la coulisse; garanties qu'ils nous offrent; les autres agents de change. — Les commissaires-priseurs ; nombre ; opérations; nomination; responsabilité ; solidarité qui existe entre eux. Les courtiers interprètes et conducteurs de navires. Caractères genéraux des privilèges accordés à ces intermédiaires.

Nos huit mille six cent quinze notaires ont passé, en 1904, 2.679.000 actes, soit 311 actes en moyenne par notaire; cette moyenne s'abaisse lentement de période en période; on cite des études où ne se font pas plus de vingt actes par an; d'après certaines évaluations du ministère de la Justice, le quart des études ne donnerait pas 5.000 francs de produit brut. Ne soyons pas surpris que les titulaires, pour vivre, se laissent trop souvent entraîner à des spéculations de

toute nature. Ces chiffres indiquent clairement que le nombre des notaires est encore beaucoup trop grand. Ce n'est plus la multitude effrénée dont on se plaignait avant 1789 au temps où ils étaient, assure-t-on, plus de quarante mille. Mais c'est encore trop pour ce qu'ils ont à faire et cette première constatation révèle un vice d'organisation. Or ce sont des fonctionnaires essentiels.

Certains actes doivent être obligatoirement passés devant eux ; par exemple : les contrats de mariage, les partages d'ascendants, les donations, les constitutions d'hypothèques, les constitutions de sociétés anonymes.

Pour les autres actes, nous avons la liberté de ne pas nous adresser au notaire; mais son intervention, dans les formes prescrites par la loi, suffit pour donner à l'acte un caractère authentique, c'est-à-dire, pour lui attribuer la force et l'autorité de la loi elle-même et nous prémunir ainsi radicalement contre les dénégations et les contestations de ceux avec lesquels nous traitons. Cet acte fera foi en justice par lui-même: les faits qu'il atteste seront tenus pour véritables, l'inscription de faux sera le seul moyen d'en suspendre les effets: il sera exécutoire par lui-même comme un jugement.

C'est cette nécessité de se prémunir contre ces dénégations, de constituer préalablement un témoin désintéressé, dont le caractère garantisse l'absolue véracité, qui a créé le notaire et qui en a fait dans tous les régimes un fonctionnaire.

Il est actuellement nommé par le Président de la République sur la présentation du ministre de la Justice, et l'étendue de son ressort dépend de la place de la commune dans la hiérarchie judiciaire.

Le notaire installé dans une ville où siège une

cour d'appel peut instrumenter dans tout le ressort de la cour; dans une ville ou siège un tribunal d'arrondissement, dans le ressort de ce tribunal; dans toute autre commune, dans le ressort du canton. Cela fait donc une hiérarchie et trois classes de notaires qui se superposent, ceux de la classe supérieure pouvant venir, sans réciprocité, concurrencer ceux de la classe inférieure. On compte environ quatre cents notaires de première classe, mille sept cents de deuxième classe, six mille cinq cents de troisième classe.

Cette superposition et cette concurrence, qui avec la facilité des communications n'est pas un vain mot, ont été souvent et assez justement critiquées. Toutefois il importe de remarquer que le notaire peut toujours recevoir des actes concernant des personnes ou des biens étrangers à sa circonscription. Sauf quelques opérations, comme les inventaires, qui doivent être faites sur place par les notaires de la circonscription, les parties peuvent passer librement presque tous leurs contrats en l'étude d'un notaire quelconque, quel que soit le siège des intérêts en jeu; cela aussi pourrait être critiqué, à un autre point de vue. En fait pour beaucoup de citoyens, notamment pour la classe laborieuse, cette faculté reste théorique : la plupart des citoyens français subissent le notaire de leur circonscription comme ils subissent tous les autres fonctionnaires de cette circonscription.

Le Président de la République, sur la proposition du ministre de la Justice, a le droit absolu de créer de nouvelles charges de notaire; mais en pratique, cette autorité de la nation sur la nomination et le nombre des notaires est singulièrement affaiblie par la vénalité des charges. Le notaire qui se retire, vend sa charge

comme un fonds de commerce, et si certaines garanties de moralité et de capacité sont exigées de l'asquéreur, en fait le contrôle du gouvernement sur le choix de cet acquéreur est négatif et non positif. Une fois institués les notaires sont sous la surveillance du procureur de la République, et, dans chaque arrondissement, une chambre des notaires est chargée de maintenir la discipline parmi tous les notaires de l'arrondissement. La peine la plus grave que puisse prononcer cette chambre est une interdiction d'assister aux assemblées générales des notaires de l'arrondissement.

Tout cela, malgré la complexité des textes, demeure encore un rudiment d'organisation, mais, à condition d'être développé, peut produire de bons effets.

Il nous importe assez peu de savoir que d'après les derniers commentateurs nous avons le droit de provoquer l'action disciplinaire sans intervention du Procureur de la République et de poursuivre ainsi la mise à l'amende, la suppression ou la destitution du mauvais notaire; ce qui nous importe par-dessus tout, c'est d'être garantis contre les agissements d'un fonctionnaire auquel, en fait, nous ne pouvons pas échapper : un certain nombre d'actes et des plus importants doivent être obligatoirement rédigés par lui; pour les autres nous conservons bien théoriquement notre liberté, mais pour exercer cette liberté il faudrait être si savant, si au-dessus de toutes les subtilités juridiques et de tous les accidents de la vie que nous sommes presque assurés qu'un détail omis, une circonstance imprévue nous feront pâtir de notre initiative et que le notaire, auquel nous ne voulions pas nous adresser, pourra nous dire d'un air goguenard : « Vous voyez bien ; l'on ne peut m'échapper. »

C'est donc un fonctionnaire essentiel de notre vie : nous avons des raisons de le nommer notre « maître ». S'il en est encore beaucoup qui demeurent les conseillers et les protecteurs des familles, chez lesquels on entre avec ce sentiment de sécurité reconnaissante que donne la certitude du dévouement et de la parfaite honorabilité, tous ne réalisent pas ce type consolant qui a inspiré justement tant de littérateurs. La loi et la pratique nous livrent, pour tous les contrats les plus importants de la vie, pieds et poings liés, à un fonctionnaire que nous n'avons pas le moyen de choisir et de connaître et auquel nous sommes, en fait, contraints de nous adresser, alors même que nous aurions les plus sérieuses raisons de douter de son intelligence, de sa capacité et de sa bonne foi. Chaque semaine, nous apprenons, par les journaux ou autrement, que tel ou tel notaire a fait de mauvaises affaires, et ruiné ainsi un grand nombre de gens que la loi avait rabattus chez lui. J'ai voulu savoir le nombre des notaires auxquels cette aventure était arrivée depuis cinq ans et le passif qu'ils avaient laissé; mais il paraît que c'est un secret qu'on ne peut divulguer. Est-il donc si effrayant? Et, puisqu'on fait tant de statistiques, ces chiffres ne devraient ils pas être publiés chaque année pour notre édification et la préparation des réformes futures ?

La loi et la jurisprudence ont commencé à pallier ces inconvénients en développant la responsabilité des notaires. Si l'on ne s'entend pas toujours très bien sur les limites de cette responsabilité qui varient suivant les usages et l'appréciation des tribunaux, il reste qu'elle est fort étendue. La seule lecture d'un résumé de la jurisprudence inspire des réflexions sérieuses sur la gravité de la fonction. Un notaire est responsable des erreurs qu'il commet dans la

rédaction des actes; il est responsable en tant que notaire; il l'est comme mandataire ou conseil de ses clients; il l'est comme dépositaire; il l'est du notaire qu'il assiste; de ses clercs; toutes ces responsabilités pèsent sur ses héritiers.

Certes se sont là pour nous des garanties. Suffisent-elles ? Non : nous en voyons trop souvent la preuve. Je n'ai pu obtenir le passif des notaires qui dans ces dernières années avaient trompé leurs clients; mais certes chacun sait que ce chiffre n'est pas négligeable.

Faut-il donc supprimer la vénalité des charges et faire du notaire un fonctionnaire comme les autres, un fonctionnaire dont la nation serait responsable et qu'elle contrôlerait comme elle contrôle ses autres fonctionnaires? Le rachat des charges de notaire imposerait à la nation une dépense de plus d'un milliard et la responsabilité qu'elle assumerait de ce chef serait redoutable, peut-être sans grand profit pour nous.

On a fait remarquer qu'il suffirait de développer l'organisation actuelle pour nous assurer les garanties auxquelles nous avons droit. Les notaires sont déjà groupés en une sorte d'association par arrondissement; en élargissant ces groupements régionaux en instituant la responsabilité collective des notaires de chaque groupement, nous les contraindrions à organiser eux-mêmes un recrutement très sévère et à contrôler réciproquement leurs agissements. Il nous importerait moins alors de savoir à quel notaire nous nous adresserions puisque, dans sa personne, c'est à la corporation des notaires que nous aurions affaire.

Cette association, cette cooptation, cette solidarité nécessaire se retrouvent maintenant partout, parce que partout elles sont la loi du monde moderne;

nous allons voir que la logique y a conduit pour d'autres intermédiaires analogues aux notaires. Pourquoi ne s'imposeraient-elles pas aussi pour ceux-ci : elles sont dans le développement naturel de leur institution et suffiraient, dans le présent, à nous assurer toutes les garanties désirables.

Comment est fixée la rémunération des notaires ? En vertu d'une loi de 1896, par décrets du Président de la République, rendus sur la proposition du ministre de la Justice, après avis du Conseil d'Etat. Cette loi a été votée malgré la résistance de beaucoup de chambres de notaires. Elle est cependant facile à justifier. On ne conçoit guère que des tarifs de ce genre puissent être fixés autrement : ils ne peuvent être abandonnés à la discrétion des notaires, fonctionnaires investis d'un monopole et maîtres de la situation. Seuls des représentants de la communauté des citoyens ont qualité pour élaborer des tarifs dans lesquels il doit être tenu compte équitablement des soins et peines du notaire, de l'intérêt public et de la mesure dans laquelle l'importance des émoluments contribue au bon recrutement des fonctionnaires fabricants d'actes.

Théoriquement, ces tarifs pourraient être fixés aussi bien par des lois que par des décrets et nous verrons que certains tarifs analogues l'ont été par des lois. Pratiquement, ils sont plus matière de décrets que de lois à cause de leur mobilité, et des compétences spéciales qu'ils exigent. Il est malaisé de faire élaborer et discuter sérieusement un tarif de notaires par une assemblée de cinq cent quatre-vingt-onze députés et ensuite par une autre de trois cents sénateurs.

Le Président de la République, le ministre de la

Justice et le Conseil d'Etat sont donc investis logiquement, dans la circonstance, d'une attribution importante et difficile. Mais, conformément d'ailleurs aux prévisions de la loi, au lieu d'établir un tarif uniforme pour toute la France, on a respecté les usages des différents ressorts et consacré des dissemblances considérables et vraiment difficiles à justifier. Ainsi les droits perçus par le notaire pour l'adjudication volontaire d'un immeuble de 1 à 5.000 francs sont de 2 pour °/₀ dans le ressort d'Agen, de 2.50 pour °/₀ dans celui de Bourges, de 1.50 pour °/₀ dans celui de Limoges, de 3.50 pour °/₀ dans celui de Paris pour les départements autres que celui de la Seine, etc. On était dominé, on l'a dit sans ambages, par la crainte de diminuer le produit des études de notaire. Cette préoccupation, dans les termes absolus où elle est parfois formulée, est inadmissible. Certaines gens pensent que tout notaire qui achète une charge passe, avec le gouvernement qui le nomme, une sorte de contrat implicite en vertu duquel le Gouvernement s'engage à ne rien faire désormais qui soit de nature à diminuer les produits de la charge. C'est là une profonde erreur.

La logique commande de fixer par décret la rémunération des fonctionnaires investis par la nation du privilège de rédiger nos contrats. Mais l'intervention même du décret marque la portée et les limites de ces fixations : elles sont provisoires, sous réserve du progrès des transactions et de l'obligation où est la nation de ramener toujours au plus juste prix les frais qui grèvent tout exercice de l'activité humaine.

Le notaire doit en tenir compte lorsqu'il achète sa charge. En la payant, il n'acquiert pas le droit de percevoir indéfiniment certaines taxes déterminées ; ce n'est pas une dîme éternelle que la nation lui a con-

sentie; il s'est tout simplement assuré la possibilité d'exercer une certaine fonction sociale rémunérée par des taxes indéfiniment revisables et il lui appartient de calculer, d'après l'état des mœurs et des esprits, les chances et le sens de ces revisions. Tant pis pour lui s'il a payé trop cher, étant donné cet état. Ces réflexions, qui s'appliquent à tous les fonctionnaires appelés officiers ministériels, s'imposent à l'esprit toutes les fois qu'on assiste à une discussion de tarifs de ce genre.

A quoi aboutit en effet cette préoccupation de ne pas diminuer le produit des charges? A un relèvement constant des tarifs que nous subissons. Ceux que le nouveau tarif avantage se tiennent bien coi; ceux qui le redoutent poussent des cris d'orfraie, tant et si bien que nous finissons toujours par payer davantage sous un prétexte ou sous l'autre.

On peut penser que l'association obligatoire des notaires et leur responsabilité collective par région simplifieraient la question des émoluments : car elles amèneraient inévitablement ce qui existe déjà pour d'autres offices du même genre, une entente, une caisse commune et la répartition d'une partie des bénéfices entre tous les titulaires.

J'ai déjà expliqué pourquoi je parlerais ici des agents de change et des courtiers, quoiqu'ils ne dépendent pas du ministère de la Justice.

Les agents de change sont en quelque sorte les notaires des valeurs mobilières. Le Code de commerce réserve à ces intermédiaires le monopole de quelques opérations, principalement de la négociation des effets publics et autres susceptibles d'être cotés, des lettres de change et des billets de commerce.

Deux particuliers peuvent librement, entre eux, faire toutes les transactions qu'ils veulent sur ces titres ; mais s'ils ont besoin d'un intermédiaire, cet intermédiaire doit être un agent de change. Autrement l'opération serait frappée de nullité, celui qui l'aurait réalisée n'aurait pas le droit de réclamer de son client l'exécution des engagements pris et si cette opération était connue, il serait puni de peines correctionnelles.

Ce monopole des agents de change, qui remonte presque au moyen âge et fut créé, comme tous les autres offices vénaux, par l'ancienne monarchie, moitié par fiscalité, moitié par besoin de régularité, a toujours été fort attaqué.

Les banquiers qui s'occupent plus particulièrement des négociations de valeurs ont fait aux agents de change, pendant le dix-neuvième siècle, une concurrence acharnée et grandissante.

La jurisprudence, vers 1860, a défini, plutôt en fait qu'en droit, le privilège des agents de change. Par effets publics elle entend les titres des emprunts des différents pays et des compagnies les plus importantes, dont le crédit est généralement lié par des accords à celui de ces pays. Ces titres sont de plein droit admis à la cote ; mais, ne le seraient-ils pas, que le privilège des agents de change s'y étendrait néanmoins.

Quant aux effets susceptibles d'être cotés, la jurisprudence, torturant le texte du code de commerce, a traduit cette formule en celle-ci, qui est désormais acceptée : « Effets admis à la cote officielle de la Bourse. » Ainsi a été fixée la limite entre les opérations des agents de change et celles des banquiers de valeurs appelés coulissiers, parce qu'après avoir tenu leur marché un peu partout et avoir été d'ail-

leurs expulsés de partout, ils avaient fini par se réfugier dans les « couloirs » ou les « coulisses » de la Bourse.

Mais qui détermine les effets admis à la cote ? La Cbambre syndicale des agents de change. Ce sont donc les agents de change eux-mêmes qui fixent les limites de leur empire et qui déterminent, à raison de la fréquence des échanges, de la régularité des opérations, des garanties que présentent les sociétés, les titres qui sont « des valeurs de bourse. » Les autres ne sont que « des valeurs en banque. » Pour cette seconde catégorie de valeurs, toute personne, notamment les banquiers coulissiers, dont c'est la spécialité et qui se tiennent toujours dans les couloirs de la Bourse, peuvent servir d'intermédiaires.

La distinction est classique : il s'en faut qu'elle soit admise sans contestations et sans empiètements. La lutte entre agents de change et coulissiers se poursuit, tantôt ouverte, tantôt sournoise. Les coulissiers pullulent ; parmi eux, cent cinquante environ, inscrits sur une liste spéciale, la feuille, constituent une sorte de syndicat et présentent relativement des garanties. Mais c'est là une infime minorité. A côté d'eux d'innombrables coulissiers, étrangers environ pour la moitié, opèrent aux abords de la Bourse. Pour devenir coulissier, il suffit, ainsi qu'on l'a dit souvent, d'acheter un calepin chez un libraire et de s'installer sous le péristyle de la Bourse. L'espèce se multiplie avec rapidité ; elle négocie tout et à tout prix. Les agents de change de Paris font, assure-t-on, quarante milliards d'opérations par an ; les coulissiers de Paris arriveraient presque au double. Mais ne concluons pas de ce chiffre que les opérations des coulissiers sont plus

sérieuses et plus importantes que celles des agents de change.

Tandis que l'agent de change n'est qu'un intermédiaire entre acheteurs et vendeurs et que la loi lui interdit formellement d'être pour ses clients autre chose qu'un intermédiaire, le coulissier, au contraire, se fait souvent le co-contractant de son client, il prend à son compte l'opération que celui-ci lui confie, il fait la contre partie ; c'est lui qui vend à son profit les titres que le client ordonne d'acheter, c'est lui qui se fait acheteur des titres qu'on lui ordonne de vendre ; il devient ainsi fatalement l'adversaire de son client et si ses courtages semblent moins élevés, il est facile de comprendre qu'avec tant de valeurs sans marché et où le moindre jeu de bourse provoque des hausses et des baisses, le coulissier peut souvent, à coup sûr, spéculer contre son client et le ruiner. Chaque année des arrêts constatent que des coulissiers se sont livrés à des opérations frustratoires pour leurs clients. L'insécurité de beaucoup de ces maisons, le défaut de sincérité des cours qu'elles accusent sont notoires.

Ce pullulement de coulissiers de toute provenance, de tous pays et de toute moralité est dangereux non seulement pour les particuliers, mais même pour la fortune de la nation. Assez récemment encore, une attaque très vive a été menée contre le marché libre, trop libre de toute entrave et de tout contrôle. Un fort beau discours de M. Viviani a exposé la question dans toute son ampleur. Dans tous les partis de la Chambre, les hommes compétents semblaient favorables à une nouvelle réglementation du marché et à la confirmation du monopole des agents de change en le corrigeant par un contrôle sévère et des garanties sérieuses données

au public. Cependant la disposition qui fut votée en définitive par le Parlement n'a fait que consacrer la jurisprudence de 1860 et par conséquent affaiblir la portée du Code de commerce. Elle a maintenu la distinction peu rationnelle entre valeurs admises à la cote officielle et valeurs non admises à la cote officielle : les premières réservées aux agents de change, les autres abandonnées aux coulissiers. Encore, parmi les premières, l'intérêt des finances publiques a-t-il paru exiger le maintien en fait de la liberté de la coulisse pour la négociation des rentes publiques, ce qui affaiblissait singulièrement les principes proclamés, puisque pour les plus importantes des valeurs, on reconnaissait l'utilité de l'intervention libre des coulissiers.

Par contre, pour toutes les valeurs qui ne sont pas inscrites dans la cote officielle, qui ne bénéficient pas de cette mise en pages, les garanties que nous donnerait pour la régularité des opérations et la sincérité des cours l'intervention de l'agent de change n'existent pas. Là précisément où, à raison de la rareté des transactions, de la mobilité des cours, de la fragilité des valeurs, la garantie d'un intermédiaire sérieux semblerait le plus nécessaire, tout reste abandonné aux hardiesses de l'initiative privée.

Rien n'empêcherait les agents de change d'organiser eux-mêmes et directement les opérations sur les valeurs dites en banque ; car s'il existe un texte formel qui institue le privilège des agents de change et qu'on altère d'ailleurs au profit des coulissiers, aucun texte ne justifie le privilège que les coulissiers prétendent, en vertu des usages, s'arroger sur les valeurs dites en banque.

Mais les agents de change s'inclinent devant les prétentions des coulissiers, et lorsque vous vous

adressez à un agent de change pour faire acheter ou vendre une valeur dite en banque, l'agent de change fait effectuer l'opération par un coulissier de son choix. Il ne paraît pas douteux qu'alors l'agent de change est responsable de l'opération ainsi effectuée et qu'à Paris la responsabilité solidaire de la corporation devrait couvrir les opérations faites sur les valeurs en banque par l'intermédiaire d'un agent de change. Ce serait déjà quelque chose, mais ce ne serait qu'une partie des garanties que nous trouvons ordinairement dans l'intervention de l'agent de change. Même en nous adressant à lui pour les valeurs de banque, nous n'avons aucune garantie de la sincérité des cours.

Il est facile de relever les défauts de logique de ce système. Le marché libre a accumulé les ruines en France et le coulissier peut être justement maudit dans bien des familles. Pour le défendre voici les arguments qu'on invoque : la fièvre et la surexcitation du marché en banque provoquent le développement des affaires ; les désastres individuels provoqués par tant d'affaires véreuses que lancent les coulissiers sont assurément lamentables ; mais si beaucoup perdent de l'argent, l'argent lui ne se perd pas ; il va sans cesse d'une affaire à l'autre ; cette agitation, cette mobilité de l'argent permet aux bonnes entreprises de se développer et finit par tourner à la prospérité générale ; le système de la liberté du marché est pratiqué presque partout en Europe, à Londres, à Vienne, à Berlin, à Bruxelles, et l'on paraît s'en trouver bien ; les agents de change avec monopole n'existent qu'à Rome et à Madrid ; la solution française qui à travers les textes et par-dessus les textes concilie le marché officiel et le marché libre est ingénieuse, et correspond au double besoin de liberté et de sécurité d'une nation comme la nôtre.

Tels sont les principaux arguments invoqués en faveur du système actuel : ils ont assurément de la valeur mais ne sont pas tous péremptoires. L'agitation et la surexcitation du marché engendrant en définitive à travers les ruines particulières la prospérité générale peuvent ne pas sembler un régime normal. Si la quantité des affaires importe avant tout aux gens de finances, la qualité ne vaudrait-elle pas mieux pour les industriels, les commerçants et les particuliers? Pour ceux-ci, la Bourse n'est pas un but : elle n'est qu'un moyen. Dans quelle mesure l'hypertrophie du moyen permet-elle d'atteindre plus facilement le but ? Et ne peut-on trouver des pays où une réglementation très sévère a servi, plus qu'elle n'a arrêté, le développement industriel et commercial du pays ?

Les agents de change sont divisés en deux catégories bien distinctes, suivant qu'ils sont ou ne sont pas installés dans une ville où se trouve « une bourse de commerce pourvue d'un parquet. » Quand il s'agit du Procureur de la République, parquet signifie : cabinet ; ici, le mot parquet a un tout autre sens.

Les Bourses de Commerce, d'après la vague définition du Code de Commerce, sont : « la réunion, sous l'autorité du gouvernement, des commerçants, des capitaines de navires, des agents de change ou courtiers. » Disons, en style courant, qu'elles sont des assemblées régulières où se font les opérations de toute nature sur les valeurs mobilières et les opérations en gros sur les marchandises.

Elles sont créées par décret du Président de la République ; il en existe soixante-quinze, dont trente-cinq ne fonctionnent pas. Mais huit seulement : celles de Paris, Lyon, Lille, Marseille, Nantes, Toulouse, Bor-

deaux et Nice sont pourvues d'un parquet, c'est-à-dire d'un lieu séparé où se tiennent à la vue du public les agents de change pour la négociation de valeurs mobilières. L'importance de ces bourses est fort inégale. Celle de Paris est l'un des plus grands marchés du monde. Celle de Lyon a encore une assez grande importance et l'on y traite couramment des affaires de toute nature.

C'est le Président de la République qui décide, par décret, sur la proposition du ministre des Finances et du ministre du Commerce, si la Bourse est assez importante pour être pourvue d'un parquet. La condition essentielle, c'est qu'il y ait au moins six agents de change dans la ville.

Les agents de change près des bourses où existe un parquet sont dans les attributions du ministre des Finances. C'est lui qui propose leur nomination. Ils ont obligatoirement une chambre syndicale appelée à présenter les nouveaux agents de change. Un décret de 1898, réglementant les pouvoirs de cette chambre syndicale, a même institué la responsabilité collective de tous les agents de change d'une place lorsque leur nombre dépassait quarante. En fait, Paris seulement compte plus de quarante agents de change : donc, pour Paris seulement, la responsabilité solidaire est consacrée. Lorsque nous traitons avec un agent de change de Paris, nous avons devant nous, non pas seulement l'agent de change avec lequel nous traitons et que nous avons choisi, mais toute la corporation, c'est-à-dire, en tenant compte de la valeur des charges, du cautionnement et du fonds de roulement une garantie d'environ 300 millions. Ce n'est assurément pas trop pour des opérations qui montent à 40 milliards. Retenons néanmoins ce principe nécessaire et fécond qui doit être développé dans toutes

les situations analogues. On ne conçoit pas notamment qu'il ne soit pas étendu à toutes les bourses pourvues d'un parquet. Cette solidarité, la cooptation et la surveillance réciproque qu'elles imposent assurent des garanties sérieuses au public. Elles ne sont pas toujours inutiles. Au début du XIXe siècle, l'institution des agents de change a été marquée par des désastres. Si ces désastres s'espacent maintenant, il en est encore de trop rapprochés de nous pour les oublier. En 1882, dix agents de change de Lyon ont sauté d'un seul coup et ruiné leur clientèle.

Quant aux agents de change installés dans les villes autres que celles pourvues d'un parquet, leur nombre en France n'atteint pas les deux douzaines et leur rôle n'est pas très important : ils sont surtout des intermédiaires pour les agents de change de Paris et n'exercent vraiment leur ministère propre que dans de petites opérations locales : affaires de tramways, de gaz ou d'eaux. Tandis que leurs confrères sont dans les attributions du ministre des Finances, eux demeurent dans les attributions du ministre du Commerce ; c'est lui qui propose leur nomination et leur création.

Les charges d'agents de change sont, comme celles de notaires, vénales ; le prix varie de 1.600.000 francs environ pour Paris, à quelques milliers de francs pour les cavaliers seuls installés en province près des bourses non pourvues d'un parquet. Une charge d'agent de change à Versailles, coûte environ une centaine de mille francs ; à Nice, environ quarante mille francs ; à Clermont-Ferrand, quelques milliers de francs.

Le nombre des charges est fixé discrétionnaire-

ment par le gouvernement; mais on admet, comme conséquence de la vénalité, l'obligation de tenir compte des effets que peuvent avoir la réduction ou l'augmentation du nombre des charges pour les titulaires actuels. Récemment le ministre des Finances a fait porter le nombre des agents de change à Paris de soixante à soixante-dix. Les nouveaux agents ont versé chacun un prix de 1.600.000 francs qui a été réparti entre tous les anciens titulaires.

Quant aux tarifs, ils sont fixés par décret : le gouvernement conserve ainsi le droit absolu de les modifier ou de les abaisser pour tenir compte de l'état des transactions.

Quatre-vingts commissaires-priseurs à Paris, deux cent soixante-dix-neuf dispersés dans les autres principales communes de France, ont le monopole de l'estimation ou prisée des objets mobiliers et de la vente aux enchères publiques de ces objets. Mais ce monopole s'arrête aux limites de la ville dans laquelle ils résident. Partout ailleurs que dans la ville de leur résidence, ils sont en concurrence avec les notaires, les greffiers, les huissiers, et en fait ce sont ceux-ci qui effectuent presque toutes les ventes mobilières partout où ne résident pas les commissaires-priseurs.

Les commissaires priseurs, véritables fonctionnaires, dont l'origine remonte aussi à l'ancienne monarchie, sont nommés par décret sur la présentation du ministre de la Justice. Cette présentation n'est qu'un contrôle, puisqu'à raison de la vénalité de la charge, le nouveau titulaire est désigné par son prédécesseur ou les héritiers de celui-ci. Nous trouvons encore ici une organisation fort inté-

ressante, analogue à celle qu'on réclame pour les notaires.

Partout où existent plusieurs commissaires-priseurs, ceux-ci sont constitués par la loi en une sorte de société. La moitié des droits proportionnels qu'ils touchent pour leurs opérations doit être versée dans une bourse commune qui sert principalement de garantie au paiement des deniers produits par les ventes. La répartition des sommes, qui demeurent dans la bourse commune après ces prélèvements, est faite par parts égales entre tous les membres de la corporation. Cette organisation, qui assure en fait la solidarité des commissaires-priseurs et nous procure des garanties sérieuses, mérite en effet d'être signalée et développée.

Les tarifs sont fixés par la loi ; la rigidité de l'appareil législatif maintient ainsi des droits tout à fait exorbitants : il serait nécessaire d'en revenir au décret qui permettrait plus de souplesse, à condition bien entendu qu'on profite de cette souplesse pour réaliser des réductions qui s'imposent et qu'on ne se laisse pas arrêter par les prétendus droits des fonctionnaires actuels.

Les mêmes préoccupations de fiscalité et de garanties à donner aux particuliers, amenèrent sous l'ancien régime la création de courtiers ayant le monopole d'un grand nombre d'opérations commerciales. Supprimés par la Révolution, ils furent rétablis en l'an IX. Le Code de commerce prévoit : des courtiers de marchandises ; des courtiers de transports par terre ; des courtiers d'assurances et des courtiers interprètes-conducteurs de navires. Plus tard on a créé des courtiers gourmets, piqueurs de vins.

Les monopoles et privilèges de tous ces courtiers provoquèrent les protestations répétées des chambres de commerce. Des conflits constants s'élevaient entre les courtiers de marchandises, qui, comme les agents de change pour les valeurs mobilières, ne pouvaient être que des intermédiaires entre les vendeurs et les acheteurs, et les commissionnaires, qui eux, au contraire, comme les coulissiers, traitent en leur nom propre avec le client.

Le monopole fut supprimé en 1866 pour tous les courtiers importants et leurs charges furent rachetées ; le monopole ne fut maintenu que pour les courtiers d'assurances et pour les courtiers interprètes-conducteurs de navires. Aujourd'hui, le courtage des marchandises est absolument libre : la loi a réservé seulement quelques avantages, notamment la constatation officielle du cours des marchandises, aux courtiers qui se font inscrire sur une liste dressée par le tribunal de commerce.

Quant aux courtiers d'assurances, ils gardent le monopole du courtage des assurances maritimes et les courtiers interprètes conducteurs de navires, celui du courtage des affrètements et de la traduction des papiers de bord des navires étrangers. Bien entendu les intéressés peuvent faire directement ces opérations ; mais s'ils veulent s'adresser à un intermédiaire, dans une ville où existe un courtier, cet intermédiaire doit être nécessairement le courtier. Ce privilège n'a donné lieu qu'à peu de réclamations en ce qui concerne le courtage des assurances et le courtage des affrètements ; car généralement les intéressés effectuent eux-mêmes ces opérations. Mais, pour la conduite des navires, c'est-à-dire pour l'accomplissement des formalités diverses que les armateurs et capitaines des navires et les destinataires des marchandises

ont à remplir auprès du tribunal de commerce, de la douane et des administrations publiques à l'arrivée du navire, il n'en est pas ainsi. Les Français se passent fort bien d'intermédiaires mais les étrangers doivent à peu près obligatoirement en prendre un : ils sont donc contraints de s'adresser aux courtiers dont les tarifs, fixés par décret, sont souvent fort élevés, à moins que la multiplication des courtiers n'établisse entre eux une concurrence favorable. Ce sont là de mauvaises conditions pour le trafic des ports et il ne paraît pas que cette institution, qui fait peser sans raison sérieuse, au profit de quelques particuliers, une sorte de rançon sur la navigation étrangère dans les ports français, soit bien utile à maintenir.

Tels sont les principaux agents investis par nos lois du privilège de faire certains contrats où de donner à nos contrats une force particulière. Assurément ils ont été créés jadis ou rétablis autant dans un but de fiscalité que pour assurer des garanties aux particuliers. Mais l'opération est consommée depuis très longtemps, nou perdrions notre temps à en discuter les mérites. Nous sommes habitués au système actuel : ce n'est pas seulement, comme on le dit parfois, l'obligation de rembourser les charges, obligation sur la nature et l'étendue de laquelle il conviendrait de faire des réserves, qui maintient les privilèges des notaires, agents de change, commissaires-priseurs ; c'est le sentiment des garanties qui nous sont nécessaires pour certaines opérations. Quel que soit le bien qu'on puisse dire en théorie de la liberté du choix des intermédiaires, nous n'avons trop souvent, en fait, ni le temps, ni les moyens de choisir ; nous sommes obli-

gés de prendre celui qui se trouve le plus près de nous. Il est naturel que nous demandions à la nation, le contrôle et les garanties que nous ne pouvons nous procurer à nous-mêmes.

Le système de corporations responsables solidairement, se recrutant par cooptation et fonctionnant sous la surveillance des agents de la nation n'est pas le seul qu'on puisse imaginer. Mais il correspond à notre développement historique et à notre mentalité actuelle et pour peu qu'on en tire toutes les conséquences, sans rien bouleverser, il doit nous assurer les garanties désirables.

LES DIFFÉRENTES JURIDICTIONS ET LES DIFFÉRENTES PROCÉDURES

Objet de la procédure ; les trois procédures principales ; simplifications de la Révolution ; loi de ventôse an VIII ; juridiction civile et juridiction commerciale.

Lorsque les droits que nous tenons de la loi ou des conventions sont violés, nous faisons un procès, c'est-à-dire que nous nous adressons à des juges pour qu'ils assurent au besoin par la force le respect de ces droits. La procédure est l'ensemble des moyens mettant le juge en mesure de connaître aussi exactement que possible la difficulté et de la trancher. C'est l'organisation de la recherche de la vérité.

En France, une première chose nous surprend : nous avons trois organisations judiciaires, et trois procédures principales distinctes, la civile, la commerciale, l'administrative suivant l'objet des procès, avec des différences radicales, non seulement dans la nature des juges mais dans les principes essentiels qui président à l'instruction des affaires.

Passe encore pour les juges s'il est démontré que la spécialisation du juge soit une chose nécessaire,

toutes réserves faites sur les conditions dans lesquelles cette spécialisation est procurée.

Mais la procédure : est-il donc plusieurs manières d'organiser pratiquement la recherche de la vérité par un juge et si l'une d'elles procure plus de célérité et de véracité que les autres, pourquoi n'en faire pas bénéficier tous les justiciables?

« L'ordre judiciaire doit être reconstruit en entier », avait proclamé la Révolution. Ces redoutables simplificateurs imaginèrent d'abord qu'on pourrait remplacer les juges professionnels par des citoyens quelconques.

La loi fondamentale de 1790 débutait par l'arbitrage, et Thouret avait dit gravement : « Il faut rappeler aux plaideurs que la justice des tribunaux n'est faite que pour ceux qui n'ont pas le bon esprit de s'en passer. » Ce n'était pas une boutade : c'était une utopie. La Convention allait décider que tout le monde pouvait être juge, que le nom même de juge serait supprimé et toute forme officielle de procédure proscrite. Tout citoyen, ni serviteur, ni mendiant pouvait être élu arbitre public et puiserait, dans son bon sens, les moyens de trancher toutes les contestations.

La nature humaine n'est pas encore à la hauteur de ces enthousiasmes. A l'heure où l'on reprit pied à terre, il fallut revenir à une organisation pratique pour laquelle on s'inspira directement de tout le passé : on l'amalgama tant bien que mal avec les idées nouvelles et la loi du 27 ventôse an VIII est demeurée la base de notre organisation judiciaire. Voyons très brièvement cette organisation et nos procédures.

Tout procès entre particuliers qui ne sont pas commerçants ou qui ne discutent pas un acte de

commerce se poursuit suivant les règles de la procédure dite civile et doit être porté devant les juges dits civils. C'est la grande majorité des procès. Tout procès entre deux commerçants ou à propos d'actes de commerce se poursuit suivant les règles de la procédure commerciale ; tout procès entre patrons et ouvriers à propos du contrat de travail est porté devant les conseils de prud'hommes dans les circonscriptions où existe cette juridiction. Ces juridictions s'enchevêtrent : elles se confondent dans l'appel et dans la cassation ; il est impossible d'en faire un exposé distinct. Le mieux est de prendre les tribunaux les uns après les autres en rapprochant ceux qui statuent dans des affaires analogues.

Une règle domine la matière : le double degré de juridiction. En principe, tout justiciable qui se plaint d'une décision d'un tribunal peut la porter devant un tribunal supérieur assurant par sa composition et l'obligation d'une nouvelle instruction des garanties plus grandes. Mais de nombreuses exceptions sont apportées à cette règle.

LE JUGE DE PAIX

Etendue de sa compétence : traits généraux de la procédure devant le juge de paix ; place de plus en plus importante qu'il tient dans notre organisation judiciaire ; conditions et médiocrité du recrutement ; traitement. Amovibilité. Suppléants des juges de paix. Greffiers des justices de paix.

Installés aux chefs-lieux de chaque canton, nos deux mille huit cent soixante-trois juges de paix jugent environ 325.000 affaires par an. Nous avons déjà vu en matière pénale que ce sont des fonctionnaires importants et dont le bon recrutement nous intéresse très directement.

Leur compétence en matière civile vient d'être étendue par la loi du 12 juillet 1905. Ils jugent définitivement et sans appel possible un grand nombre d'affaires, lorsque l'intérêt ne dépasse pas 300 francs, par exemple : les actions mobilières et les actions purement personnelles (expression de la loi plus générale que précise) ; les contestations entre voyageurs, hôteliers, entrepreneurs de transport, carrossiers ; entre propriétaires, locataires et fermiers ; entre maîtres et serviteurs de toute nature, patrons et

ouvriers sous réserve de la compétence des conseils de prud'hommes dans les lieux où ces conseils existent; les contestations en matière de vices rédhibitoires dans la vente des animaux domestiques, etc.

C'est là une matière fort étendue ; certes le chiffre de 300 francs n'est pas bien considérable, mais il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'un juge unique et sans appel. Et cela est d'autant plus grave que le recours en cassation contre ces décisions en dernier ressort du juge de paix n'est possible que pour excès de pouvoir, c'est-à-dire, d'après la jurisprudence, pour empiétement sur les attributions du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif. Ainsi pour le juge de paix, dans les limites de sa compétence en premier et dernier ressort, la loi n'existe pas ; il peut la violer ouvertement, délibérément et de ces violations tirer vanité sous prétexte d'équité naturelle, élaborer les solutions les plus extraordinaires : nous n'avons qu'à nous incliner.

Avec appel possible, la compétence des juges de paix s'étend, non seulement à toutes les affaires précédentes au-dessus de 300 francs (plusieurs sans aucune limitation de chiffre), mais encore à toutes les affaires concernant : les dommages aux champs, les actions en bornage, les entreprises sur les cours d'eau, le curage des fossés, certaines constructions et certains travaux, la plupart des saisies, les pensions alimentaires jusqu'à concurrence de 600 francs par an, fondées sur la situation de parents, enfants et époux, les actions possessoires, etc.

En outre beaucoup de lois spéciales ont étendu la compétence du juge de paix, par exemple : en matière de régime des eaux, de saisies-arrêts sur les petits salaires, d'accidents du travail, etc.

Ce mouvement vers l'extension de la compétence

civile du juge de paix est irrésistible. Ils ont, en effet, un très grand avantage : ils sont tout près du justiciable et la procédure, devant eux est des plus simples; on a voulu que les frais fussent réduits au minimum. La justice de paix fonctionne, toute l'année, sans vacations; deux audiences par semaine en principe, au chef-lieu de canton, généralement à la mairie, mais parfois même chez le juge de paix pourvu que les portes soient ouvertes et qu'on puisse entrer librement. Simple billet d'avertissement; préliminaire de conciliation; citation à un jour franc par huissier; c'est le seul intermédiaire imposé aux plaideurs devant la justice de paix. Les parties doivent comparaître par elles-mêmes ou par leurs fondés de pouvoirs. Elles sont libres de choisir pour mandataire qui elles veulent, sauf les huissiers du canton; ceux-ci tournent souvent la défense en se faisant représenter par leurs clercs. En principe le mandataire doit justifier d'une procuration. Mais les avocats et les avoués ont été dispensés de cette formalité, ce qui leur donne un avantage de fait sur les autres et les dédommage de l'extension de la compétence des juges de paix. Aucune écriture ne peut être signifiée d'une partie à l'autre; cela ne veut pas dire qu'il est interdit aux plaideurs de déposer des conclusions par écrit, mais ces conclusions ne peuvent entrer dans la taxe des frais. Le juge de paix peut ordonner toutes les mesures d'instruction qu'il veut. Les incidents sont réglés par lui et il doit rendre son jugement en principe sur-le-champ ou à la première audience.

L'appel quand il est possible suspend l'exécution du jugement, sauf le droit dans certains cas pour le juge de paix d'ordonner l'exécution provisoire.

On a calculé que pour une demande d'une valeur

de 500 francs, les frais devant le juge de paix ne devaient pas dépasser 25 francs tandis que devant le tribunal civil de l'arrondissement ils seraient au moins de 100 francs sans compter les honoraires de l'avocat et les frais de déplacement.

Le juge de paix est en outre chargé de procéder à la tentative de conciliation dans tous les procès. En 1904, les juges de paix sont ainsi intervenus en conciliation dans 700.000 affaires.

La loi leur confie enfin beaucoup d'attributions extrajudiciaires, par exemple la présidence de tous les conseils de famille du canton. Dans la même année 1904 les juges de paix ont présidé 70.000 conseils de famille. Ce sont là des chiffres.

Le juge de paix est donc un des principaux fonctionnaires de notre organisation sociale. Ses attributions déjà considérables en matière pénale, judiciaire, extrajudiciaire, iront sans doute constamment en se développant. Comme l'instituteur, il est un fonctionnaire d'avenir ; tous les deux apparaissent comme les instruments probables de transformations nécessaires. Mais pour remplir sa mission, le juge de paix doit joindre à une compétence très sérieuse une autorité morale indiscutée. Or, sur ce point, nous n'avons certainement pas les garanties qui nous sont dues. Dès le début cependant, on s'est rendu compte du rôle qu'il pouvait jouer. Le juge de paix a-t-il des prédécesseurs dans le passé, est-il une conception de la Révolution ? Ce point d'histoire ne saurait beaucoup nous passionner. Constatons seulement que dès l'origine la Constituante assigna au magistrat cantonal une grande place dans la société moderne et lui traça un idéal peu banal. Le Normand Thouret indiqua « qu'il suffirait pour bien remplir les fonc-

tions d'avoir des lumières, de l'expérience, un bon jugement et l'habitude des contestations ». Un autre constituant demanda simplement « ce bon sens et cette droiture naturelle qui permettent de discerner facilement l'erreur de la vérité. » Cette conception un peu idyllique du Salomon cantonal qui, avec ses seules lumières naturelles, fera régner l'ordre et la paix dans le canton, hante encore nos esprits et nous entraîne parfois à quelques paradoxes. Un garde des Sceaux en exercice a dit au Sénat : « Plus un juge de paix sera fort en droit, moins il conciliera de procès! » A quoi un futur garde des Sceaux a répondu : « Autant a de prix la conciliation opérée par un homme avisé et instruit, autant est dangereuse la conciliation de hasard imposée à tort et à travers par un incapable qui n'a du magistrat que la robe et le traitement. »

Voilà bien la difficulté. De tant d'improvisations de la grande Révolution abandonnées, le juge de paix de canton a subsisté; nous nous y sommes attachés; nous développons l'institution, nous sommes prêts à la développer encore, mais plus nous la développerons, plus nous aurons besoin de l'honnête homme « avisé et instruit » et plus la question du recrutement des juges de paix deviendra importante. Sous Louis-Philippe ils méritaient généralement la considération dont ils jouissaient; le second Empire en fit surtout des agents politiques. Il serait puéril de contester que, sous la troisième République, des considérations étrangères à la bonne administration de la justice ont tenu beaucoup trop de place dans la nomination de ces magistrats indispensables.

Le Président de la République les nomme par décret sur la proposition du ministre de la Justice. Pour être nommé juge de paix, il faut être français,

jouir de ses droits politiques et civils, avoir vingt-sept ans, justifier d'un diplôme de licencié en droit, d'un brevet de bachelier en droit ou d'un simple certificat de capacité, et en outre d'un stage dans un office ministériel ou dans certaines fonctions, stage dont la durée augmente de deux à cinq ans à mesure que diminue la valeur du diplôme. A défaut de tout diplôme il faut dix ans d'office ministériel ou de fonctions publiques parmi lesquelles on range celles de maire, adjoint, conseiller général.

La loi établit ainsi une vingtaine de catégories parmi lesquelles on peut prendre les juges de paix. C'est assurément de quoi nous pourvoir de bons magistrats si le choix est bien fait; c'est aussi de quoi installer deux mille huit cent soixante-trois tyranneaux ou incapables dans tous les cantons de France. On a voulu, en 1905, rester dans la tradition de la grande Révolution et ainsi que le disait M. Cruppi, « s'engager dans la voie des réformes en constituant à la base de nos institutions une justice populaire, forte et indépendante, offrant aux citoyens, dans la plupart de leurs litiges journaliers, des décisions rapides, débarrassées de la plus grande partie des frais qui aggravent encore le mal des procès. » Cela est fort bien, mais la loi ne réussira que si les juges de paix sont dignes de leur mission.

On a dit que nous ne les payons pas assez. La dernière loi a cependant augmenté leur traitement de plus de 2 millions de francs.

En laissant de côté Paris, qui en compte 22 à 8.000 francs, les juges de paix de France sont répartis en quatre classes : 96 de première à 5.000 francs; 145 de deuxième à 3.500 francs; 400 de troisième à 3.000 francs; 2.200 de quatrième à 2.500. Au bout de sept ans d'exercice, les juges de paix des deux

dernières classes peuvent être élevés sur place au traitement supérieur, ce qui entraînera encore une dépense ultérieure. La dépense totale inscrite au budget actuellement est de 7.880.000 francs : environ 2.700 francs par juge de paix. Certes, ce n'est pas un gros chiffre. La Belgique paie mieux ses juges de paix que nous, puisqu'elle leur donne de 4.000 à 8.000 francs. Néanmoins, étant donnée l'échelle générale des traitements de la magistrature de France, on peut estimer que les traitements des juges de paix sont actuellement suffisants pour nous assurer un bon recrutement.

Le vice n'est pas là : il est dans le choix à peu près discrétionnaire du ministre. Les candidats sont nombreux ; mais les personnages politiques exercent sur leur nomination une influence prépondérante. Quelques-uns n'admettraient pas la désignation, dans leur circonscription électorale, d'un juge de paix qu'ils n'auraient pas agréé et trop souvent recommandent pour ces fonctions un électeur de la circonscription. De là à récompenser et à encourager le zèle d'agents électoraux, il n'y a qu'un pas ; pour ne pas le franchir, il faut au sénateur et au député beaucoup de sang-froid et de dévouement à la chose publique. Il serait très intéressant de savoir les origines des juges de paix ; mais c'est une curiosité que ne doit pas avoir, paraît-il, un citoyen. A défaut de renseignements officiels, nous pouvons reconstituer nous-mêmes des bribes de cette statistique. Regardons autour de nous : nous connaissons des juges de paix et nous ne voyons que trop qui l'on va parfois chercher, pour en faire, l'instrument des réformes futures. Que peut donner un tel recrutement, quelles garanties attendre du partisan d'un sénateur ou d'un député installé comme juge dans le lieu

même où hier encore il était engagé dans les querelles acrimonieuses des partis? Malgré la discrétion du ministère de la Justice, nous savons tous fort bien que les réclamations contre les juges de paix sont nombreuses. Avec le rôle grandissant de ces magistrats, c'est une chose très grave. Soit que nous fondions plus intimement l'institution des juges de paix avec le reste de la magistrature comme dans certains pays et chez nous-mêmes, en Algérie, soit que nous réservions ce poste comme une retraite et une récompense aux officiers ministériels qui auraient rempli avec honneur leurs fonctions et que nous fassions les sacrifices nécessaires pour rendre cette retraite désirable, nous devons organiser plus sérieusement le recrutement de nos juges de paix ou revenir en arrière, et, loin d'augmenter leur compétence, la réduire.

Le juge de paix est soumis à la surveillance du ministre de la justice et peut être déplacé par lui; mais il ne peut être révoqué ou diminué de classe que sur l'avis d'une commission nommée par le ministre et composée du procureur général de la cour de cassation, de trois conseillers à cette cour et des directeurs au ministère de la Justice. Ces juges dont on augmente sans cesse la compétence, qui jouent un rôle de plus en plus grand dans notre vie journalière, ne sont donc pas inamovibles. Retenons ce fait pour le moment où nous examinerons, dans son ensemble, la question de l'inamovibilité des juges.

Rien n'interdit aux juges de paix de se présenter comme députés dans la circonscription même où ils exercent. Mais s'ils sont nommés, ils doivent, bien entendu, donner leur démission. Avec l'autorité grandissante de leurs fonctions, il ne serait pas sur-

prenant que dans quelques années les juges de paix contribuent au recrutement des Chambres et remplacent partiellement, pour les circonscriptions rurales, les notaires et les médecins.

Chaque juge de paix a deux suppléants nommés comme lui par décret mais ne recevant aucun traitement.

Enfin la justice de paix comme tout tribunal comporte un greffier.

Le greffier, sorte de secrétaire du juge, assiste celui-ci à peine de nullité dans tous ses actes, en tient écriture et en délivre copie aux intéressés. C'est un fonctionnaire dont la nécessité s'est imposée dès l'origine des tribunaux. Nous avons deux mille huit cent quatre-vingt-dix greffiers de justice de paix. Ils assistent les juges de paix dans tous les actes de leur ministère; ils tiennent le régistre de l'audience; mais en outre ils ont qualité pour procéder à certains actes. Notamment, ils font concurrence aux notaires et aux huissiers pour les ventes publiques de meubles dans les endroits où il n'y a pas de commissaires priseurs. Ainsi ces greffiers procèdent actuellement à huit mille ventes publiques d'objets mobiliers qui produisent plus de 6.000.000 de francs et leur rapportent 600.000 francs. Ces enchevêtrements de situations résultent d'anciens états de fait.

Le greffier du juge de paix comme tous les greffiers est donc à la fois fonctionnaire proprement dit et officier ministériel. Comme fonctionnaire, il touche un traitement fixe qui est de 1.000 francs à Paris pour vingt greffiers et de 850 francs pour les deux mille huit cent soixante-dix greffiers de justice de paix du reste de la France. Comme officier ministériel, il perçoit des droits pour les actes de son ministère.

La fameuse loi de finance de 1816 a tiré la conséquence qu'on jugeait alors naturelle : comme le notaire, les greffiers achètent et vendent leur charge : leur nomination par décret du Président de la République sur la proposition du ministre de la Justice n'est donc qu'une investiture ; pour ces fonctionnaires essentiels aucune autre condition d'ailleurs, que l'âge de vingt-cinq ans, l'accomplissement des obligations militaires, la jouissance et l'exercice des droits civils et politiques. Le tarif des droits perçus par les greffiers de justice de paix ayant été fixé en 1807, ces greffiers et leurs partisans crient misère et réclament l'augmentation du tarif. La moitié d'entre eux, prétendent-ils, n'ont pas 400 francs de droits, qui, joints aux 850 francs de traitement fixe, donnent 1.250 francs de traitement moyen. Ils ont élaboré un tarif qu'ils déclarent normal et qui, d'après certains calculs d'un député, augmenterait tout simplement le produit des greffes de 60 pour 100. Il serait peu rationnel, au moment où nous développons la compétence des justices de paix, parce qu'elles offrent une justice économique, d'augmenter les frais pour grossir les produits des greffes.

LES CONSEILS DE PRUDHOMMES

Origine ; nombre ; constitution ; fonctionnement ; médiocres résultats.

Napoléon, passant à Lyon en 1806, y créa, sur la demande des négociants, un conseil spécial composé de patrons et d'ouvriers, pour trancher les difficultés qui s'élevaient entre eux. C'est l'origine de nos cent cinquante-sept conseils de prudhommes. L'institution étendue à toute la France a fait l'objet d'une série de lois dont la dernière est de 1907. Personne n'en est très satisfait. Faire trancher un débat par les intéressés en prenant la moitié des juges dans un camp et l'autre moitié dans l'autre, c'est vraiment trop compter sur la force de la vérité pour les mettre d'accord. La dernière loi, prévoyant le partage qui semble devoir être la conséquence fatale de l'organisation des prudhommes, oblige, en pareil cas, à recommencer l'affaire en présence du juge de paix du canton, qui devient ainsi le principal juge du procès.

Cependant, beaucoup de gens continuent à nourrir de grandes espérances et à voir dans les conseils des

prudhommes l'instrument du rapprochement des patrons et des ouvriers, le tribunal futur qui, par un arbitrage heureux et nécessaire, coupera court aux grèves; souhaitons-le, mais nous en sommes encore loin.

Un décret du Président de la République rendu sur la proposition du ministre de la Justice, après avis des chambres de commerce, du ministre du Travail et du Conseil d'Etat, décide si les conditions du commerce justifient la création d'un conseil de prudhommes et fixe la circonscription, généralement aux limites de la commune. Mais il peut y avoir plusieurs conseils de prudhommes dans une même ville, suivant les spécialités. Ainsi Paris compte quatre conseils de prudhommes. Les professions qui ressortissent aux conseils de prudhommes sont fort nombreuses; comme chacune ne peut être représentée, on les groupe par catégories. J'ouvre au hasard un dossier de création de prudhommes et je vois qu'on met ensemble les bijoutiers et les charpentiers, ensemble aussi les coiffeurs et les pâtissiers. Ce groupement seul anéantit la compétence spéciale qui est l'un des prétextes invoqués pour la création des conseils de prudhommes.

Pour être électeur au conseil des prudhommes, les conditions sont les mêmes pour les patrons et les ouvriers : vingt-cinq ans d'âge, cinq ans d'exercice de la profession, trois ans dans la circonscription; pour être éligible, il faut être électeur, âgé de trente ans et savoir lire et écrire; le maire de la commune dresse les listes; les opérations électorales sont de la compétence des tribunaux administratifs; en fait la proportion des votants aux électeurs inscrits est généralement très faible.

Ces conseils ont une mission judiciaire et une mission de police.

Ils concilient ou ils jugent les différends entre les patrons et les ouvriers.

Ils veillent à l'exécution des lois et des règlements relatifs à la police des ateliers, des fabriques et des manufactures.

Les jugements sont définitifs jusqu'à 300 francs. Au delà l'appel est possible devant le tribunal civil.

La procédure est sommaire et ressemble beaucoup à celle de la justice de paix ; pas d'avocats, pas d'avoués obligatoires. Les parties doivent comparaître en personne, mais elles ont la faculté de se faire représenter par des mandataires qui peuvent être des avocats ou des avoués.

Sur quarante-cinq mille affaires examinées par les conseils de prudhommes d'après les dernières statistiques, vingt-cinq mille concernaient les salaires, dix mille les congés.

LES TRIBUNAUX CIVILS

Nombre : magistrats qui les composent; attributions; pluralité des juges : — Procédure devant les tribunaux civils : principes très contestables qui dominent cette procédure ; instruction orale ; formalisme. Les principaux acteurs de la pièce judiciaire. — Les huissiers : origine ; attributions ; nomination, vénalité des charges, tarifs. — Les avoués : origines ; attributions ; nomination ; vénalité des charges ; tarifs ; historique du tarif des avoués ; curieux incidents qu'a soulevés la dernière tentative de réforme. — Les avocats : attributions ; sur quoi repose leur privilège ; que le rôle de l'avoué et celui de l'avocat devraient être confondus comme cela existe à l'étranger et en France même devant plusieurs juridictions pour le plus grand profit du plaideur. — Le ministère public : attributions ; que penser de l'intervention du ministère public dans les procès civils. Les greffiers des tribunaux civils : attributions et nomination. Enumération des actes que comporte la plus simple des procédures.

Tous les manuels représentent les trois cent cinquante neuf tribunaux civils comme le fondement de notre organisation judiciaire. Les quatorze cent cinquante trois présidents et juges titulaires, les huit cent neuf suppléants qui les composent sont les juges de droit commun : ils exercent la plénitude de juridiction et statuent sur toutes les affaires de leur circonscription qu'un texte formel n'a pas attribuées aux autres tribunaux.

Ils jugent sans appel les actions mobilières dont le principal n'excède pas 1.500 francs, les actions immobilières dont le revenu n'excède pas 60 francs et, avec appel possible, toutes les autres actions, toutes les actions personnelles ou celles dont l'intérêt est indéterminé.

Ils statuent comme tribunal d'appel pour les décisions des juges de paix et des conseils de prud'hommes.

Enfin nous avons vu qu'ils sont le tribunal correctionnel de l'arrondissement.

Tandis que, pour le tribunal de paix et de simple police, nous avons adopté le principe du juge unique, ici au contraire nous tenons pour la pluralité des juges. Les jugements du tribunal civil ne peuvent être rendus par moins de trois juges. Un Président et deux assesseurs, voilà la composition ordinaire d'un tribunal d'arrondissement. Lorsque le nombre des affaires l'exige, on crée plusieurs chambres entre lesquelles on répartit les affaires. Ainsi Paris a onze chambres. Mais alors un roulement est institué entre les juges des différentes chambres.

Les attributions du président sont très importantes : il dirige les débats ; il a un pouvoir disciplinaire et surveille les juges de son tribunal ; lorsque plusieurs chambres existent, il distribue les affaires entre les différentes Chambres. En outre, il est chargé d'attributions spéciales : il juge seul les référés, c'est-à-dire qu'en cas d'urgence ou de difficulté sur l'exécution d'un jugement ou d'un acte notarié, les parties peuvent s'adresser au Président pour obtenir immédiatement les mesures nécessaires, sous réserve du jugement qui interviendra ultérieurement sur le fond ; il peut, sur la demande du père de famille, ordonner l'emprisonnement des enfants par mesure

de correction paternelle ; il doit tenter de concilier les époux avant le divorce ou la séparation de corps.

Trois cent cinquante-neuf tribunaux et deux mille trois cents juges de droit commun environ pour la France entière, ces chiffres ne sont pas exorbitants, d'autant que nous payons peu ou point ces juges. Ils sont répartis en quatre classes, Paris à lui seul formant une classe. A Paris les traitements sont relativement élevés : le président du tribunal civil reçoit 20.000 francs ; les juges 8.000 francs. Mais dans le reste de la France un président touche, suivant les classes, de 5.000 à 10.000 francs ; un juge de 3.000 à 6.000 et un suppléant qui ne peut être nommé qu'à vingt-cinq ans et qui attend parfois sa nomination de juge cinq ou six ans, en principe, rien du tout. Cent seulement reçoivent un traitement de 1.500 francs. Cette absence de traitement pour sept cents suppléants est évidemment inadmissible et compromet absolument le recrutement de la magistrature, mais nous y reviendrons.

A notre système du tribunal sédentaire au chef lieu de chaque arrondissement, composé de trois juges mal rétribués, on oppose volontiers le système d'un petit nombre de juges uniques, grassement payés et faisant des circuits, des tournées de justice. C'est principalement le système anglais. En Angleterre, le nombre des magistrats professionnels est restreint et leur traitement élevé ; les secondaires reçoivent environ 40.000 francs. Ceux de la cour suprême de justice environ 150.000 francs. Ils ne peuvent espérer ni avancement, ni distinction honorifique. On nous assure que dans ces conditions les choix du gouvernement ne peuvent porter que sur des

hommes du plus grand mérite, sur ceux qui ont acquis la réputation d'une probité exceptionnelle et d'une indépendance absolue. Les choix du gouvernement anglais, nous n'en doutons pas. Mais si nous donnions, par exemple, un très gros traitement à nos juges de paix, qui sont des juges uniques, cela suffirait-il à nous assurer deux ou trois régiments de Lamoignon ?

A ce système du juge unique pratiqué avec des modalités diverses en Angleterre, aux Etats-Unis, en Norvège, en Suède, en Danemark, en Espagne, en Portugal et chez nous-mêmes pour le tribunal de paix, pourquoi avons-nous opposé, pour les degrés supérieurs, le système de la pluralité des juges? Parce que ce système nous a paru offrir, en pratique comme en théorie, plus de garanties pour les justiciables et pour la bonne organisation d'une procédure rationnelle. Sans doute le nombre des tribunaux civils pourrait être réduit. A eux tous ils jugent environ cent cinquante mille affaires par an fort inégalement réparties suivant les villes où siègent les tribunaux : certains tribunaux ne rendent pas cent jugements par an. Après tout, si ces jugements sont remarquables! Il est très désirable que le juge soit près du justiciable au point de vue civil comme au point de vue pénal. En éloignant la justice du justiciable, on impose à celui-ci des pertes de temps et d'argent. Avec le système d'ambulance qu'on a parfois proposé, il est presque impossible, quelles que soient les précautions, que le cours de la justice ne soit pas un instant suspendu. Nous payons mal nos magistrats; mais jusqu'ici nous n'avons pas manqué de candidats : nous n'en manquerons pas si nous leur assurons l'indépendance et la considération auxquelles ils ont droit.

La règle dominante de la procédure devant les tribunaux civils, c'est l'instruction orale. Sous le prétexte que les anciens procureurs ruinaient les plaideurs par leurs écritures, on a décidé que le juge connaîtrait surtout l'affaire par des plaidoiries : les écritures n'ont pas été supprimées, mais l'avocat a été imposé. En principe c'est à l'audience seulement et par des exposés oraux que les juges du tribunal civil connaissent l'affaire. Leur rôle est passif. Dans beaucoup d'autres pays, le juge est le fonctionnaire chargé de faire apparaître la vérité, de la chercher, de la découvrir. Dans ces pays-là, il dirige l'instruction. Chez nous-mêmes, dans d'autres tribunaux, c'est le rôle du juge ; nous verrons que c'est un des traits les plus marquants de la procédure auprès des tribunaux dits administratifs, et il faut reconnaître que ce rôle du juge est bien conforme à ce que nous attendons de lui.

Au tribunal civil, les juges ne dirigent pas l'instruction ; ils y assistent ; assis dans leur fauteuil, ils écoutent la pièce judiciaire et tirent la conclusion de ce qu'ils ont entendu. Ce sont les parties, ou plus exactement des mandataires imposés d'ailleurs obligatoirement, qui aux risques et périls des patients font et dirigent la procédure.

La situation de ces intermédiaires est fortifiée encore par le formalisme des lois de procédure : l'existence de l'acte dépend de sa forme et des délais. Ayez dix mille fois raison, vous perdrez votre procès si vous n'avez pas fait ces actes compliqués et obscurs dans les délais et les formes que la loi prescrit.

Ainsi, une procédure souvent bizarre ; des mandataires obligatoires ; des juges qui ne se décident sur le

fond à l'audience que d'après des paroles prononcées tout à fait en dehors et au-dessus de cette procédure, à moins que quelque question de forme à laquelle le plus savant des plaideurs n'entend rien n'ait coupé dans la racine la plus juste des revendications, voilà comment nous sommes encore, deux cents ans après Louis XIV, gouvernés par le génie de ses procéduriers. Certes ce n'est pas parce que notre procédure actuelle dans ses grandes lignes reste celle qui a été instituée par Colbert, son oncle Pussort et Lamoignon en 1667, qu'elle est nécessairement mauvaise. Dans ces matières qui touchent à la philosophie, un grand esprit peut du premier coup aller aux limites de l'intelligence et donner des formules sous lesquelles l'humanité vivra longtemps. Nous trouvons fort en arrière et jusque chez les Grecs et les Romains des institutions sociales qui valaient probablement mieux que les nôtres. Cependant, il est assez vraisemblable que Colbert, Pussort et Lamoignon, lorsqu'ils cherchèrent à substituer une certaine unité aux styles divers des parlements, ne songeaient pas à travailler pour notre temps. C'est à l'effet qu'il faut juger ces sortes de choses. Or, qui se déclare ravi des effets produits au commencement du vingtième siècle par la conciliation entre les différentes coutumes des parlements tentées en 1667 ; contre son formalisme l'ancien régime protestait déjà avec force. Ce n'est pas un hosanna que nous trouvons dans l'immortel Caron de Beaumarchais et les cahiers des Etats généraux de 1789 réclamaient tous la réforme de la procédure.

La Révolution tenta l'expérience d'une justice sans procédure comme sans juges : elle proclama que l'arbitrage était le moyen le plus raisonnable de terminer les contestations et que les arbitres tireraient

bien de leur simple bon sens les moyens de découvrir la vérité. Mais l'arbitrage échoua : chacun des arbitres se croyait tenu en conscience de faire triompher son client et pour y arriver imaginait les procédures les plus saugrenues.

Les fâcheux résultats de ces idées à la Jean-Jacques firent trouver supportable le retour à peu près pur et simple à l'ordonnance de 1667. Cette solution, proposée aux temps d'Austerlitz, par une commission composée de Treilhard, de Try, de Séguier, de Berthereau et de Pigeau, fut expédiée par le Conseil d'Etat en quelques séances et sans grande discussion.

Condition malheureuse de ces sortes de lois : elles intéressent tout le monde mais elles ne peuvent être élaborées et discutées que par ceux mêmes qui, le plus souvent, soit par intérêt personnel, soit par habitude de l'esprit, sont le plus portés à maintenir et à renforcer ce qui existe. Depuis cent ans, on n'a cessé de parler de la réforme de la procédure ; tous sont d'accord sur la nécessité de cette réforme : les commissions succèdent aux commissions ; elles accumulent sans doute de prodigieux travaux ; nous n'en voyons pas l'effet. Colbert, Pussort et Lamoignon règlent encore la marche de nos procès et les *Plaideurs* de Racine tiennent l'affiche comme une actualité.

Voyons donc les actes élémentaires d'une procédure dégagée de tout incident devant un tribunal civil, les principaux acteurs de la pièce judiciaire et leur rôle.

Tout procès au civil débute par une tentative de conciliation devant le juge de paix. Nous avons vu que c'est une des principales attributions de ce

magistrat. Sans beaucoup d'effet dans les villes, où l'on cherche même illégalement à s'y soustraire, cette tentative est fort utile dans les campagnes : les statistiques du ministère nous apprennent qu'elle aboutit dans les deux cinquièmes des affaires de la compétence des tribunaux d'arrondissement.

Celui qui veut plaider appelle son adversaire en conciliation par une citation d'huissier et nous voyons ainsi apparaître dès le début un fonctionnaire, assurément peu populaire, mais nécessaire.

Les huissiers ont existé dans tous les temps et dans tous les pays; la Révolution supprima tout, sauf les huissiers. Il faut en effet des agents de la nation investis d'un caractère public et présentant des garanties spéciales pour signifier les actes de la procédure entre les parties et exécuter les décisions de la justice, en requérant au besoin la force armée. Ils sont attachés à un arrondissement hors duquel ils ne peuvent exercer leurs fonctions; ils ne résident pas tous au chef-lieu de l'arrondissement mais sont répartis dans les localités les plus importantes, autant que possible dans les chefs-lieux de canton par le tribunal dont la décision est souveraine : car c'est un acte d'administration judiciaire.

Tous les huissiers de l'arrondissement forment une corporation par arrondissement, cette corporation est représentée par une chambre de discipline, nommée par l'assemblée générale des huissiers de l'arrondissement. La corporation possède une bourse commune dans laquelle chaque huissier verse une partie des produits de sa charge et dont le solde, après prélèvement des dépenses, se répartit chaque année entre tous les huissiers de la corporation par tête.

Les huissiers ayant le droit de présenter leurs suc-

cesseurs, les charges sont vénales. A Paris certaines charges, produisant plus de cent mille francs par an, se vendent parfois cinq cent mille francs ; dans les campagnes, les charges d'huissiers valent souvent de dix à vingt mille francs. Le produit varie beaucoup, non seulement avec l'importance du tribunal et de la circonscription, mais avec l'activité des huissiers. Les huissiers sont nommés par décret du Président de la République, sur présentation de leur prédécesseur, après avis de la chambre de discipline, du tribunal et de la cour. Il faut avoir vingt-cinq ans, avoir fait un stage de deux ans dans une étude d'avoué, ou d'huissier, ou de trois dans un greffe. Les tribunaux nomment audienciers certains huissiers chargés plus spécialement du service des audiences, c'est-à-dire de faire la police de l'audience, de veiller aux huis. C'est même du mot huis que vient le mot huissier. En échange les audienciers ont le privilège de certains actes.

Si la conciliation n'est pas faite, la procédure proprement dite s'engage : l'huissier intervient à nouveau pour l'ajournement, c'est-à-dire l'acte par lequel on appelle son adversaire devant le tribunal, et nous voyons apparaître un second intermédiaire imposé par la loi ; l'ajournement doit contenir en effet le nom de l'avoué qui occupera pour le plaideur.

Les avoués sont les auxiliaires de la justice qui ont le monopole de postuler et de conclure dans certaines formes pour les parties devant les tribunaux civils.

Voici le raisonnement par lequel se justifie généralement l'institution des avoués : il faut une procé-

dure sous peine de tomber dans l'arbitraire ; cette procédure, si simplifiée qu'elle soit, contient néanmoins beaucoup de formalisme, puisque la procédure n'est que le règlement de la forme dans laquelle doivent être engagés et poursuivis les procès. Les parties ne sont pas en situation de mener elles-mêmes leurs procès. Abandonner la poursuite de ces procès à leur fantaisie, ce serait compromettre l'intérêt des justiciables qui se compose ici aussi bien de celui des défendeurs que de celui des demandeurs. L'instruction d'un procès comporte l'échange des prétentions des parties, la production des pièces sur lesquelles ces prétentions s'appuient. « Comment, a dit Tronchet, obliger un plaideur à confier ses pièces à son adversaire ou au défenseur inconnu qu'aurait choisi son adversaire ? » Il convient donc que des intermédiaires, présentant des garanties particulières, soient, pour cette instruction des procès, en même temps que les mandataires des parties, les auxiliaires de la justice.

Ce raisonnement n'est pas sans réplique. On concevrait parfaitement que le juge fût chargé de poursuivre les productions nécessaires, de les centraliser, au besoin de les surveiller. Néanmoins on peut défendre le système qui consiste à remettre à un représentant choisi par chaque partie le soin de faire cette instruction. Mais alors ce représentant n'est pas simplement un mandataire de la partie ; il devient un auxiliaire de la justice, un fonctionnaire public. Le progrès du droit consiste non pas à proclamer la liberté factice des parties, mais à organiser la corporation des hommes de loi de façon à faciliter vraiment l'action de la justice.

Le ministère de l'avoué est obligatoire pour nous

devant les tribunaux civils et les cours d'appel. Nous ne pouvons faire nous-mêmes notre procédure devant ces tribunaux. Tout autre intermédiaire que l'avoué commettrait « le délit de postulation. » En sens inverse, les avoués ne peuvent nous refuser leur ministère. Ce monopole est défendu, non seulement contre les étrangers à la corporation, mais contre les avoués entre eux. Chacun d'eux n'a compétence que dans le ressort du tribunal auprès duquel il est institué. S'il exerce hors de sa circonscription, il commet lui aussi le délit de postulation. On voit que la faculté de choix qu'on nous laisse en principe et que nous serions d'ailleurs souvent fort en peine d'exercer utilement, est, dans beaucoup de cas, à peu près théorique.

Tous les avoués institués près d'un tribunal constituent une petite corporation avec chambre de discipline. Mais comme le nombre des avoués près d'un tribunal d'arrondissement ne dépasse pas souvent trois ou quatre, la corporation n'a pas d'importance ; pas de bourse commune ; la chambre de discipline n'a aucun rôle. Elle frappe plus souvent la concurrence que les avoués se font entre eux que l'acte dommageable pour le client.

Les avoués sont nommés par décret du Président de la République, sur la proposition du ministre de la Justice, mais sur présentation de leur prédécesseur. La charge est donc vénale. A Paris, une charge d'avoué peut valoir de deux à trois cent mille francs, près d'un tribunal de troisième classe souvent de cinquante à cent mille francs.

Les émoluments des avoués sont fixés par des tarifs arrêtés par décret du Président de la République sur la proposition du ministre de la Justice, après avis du Conseil d'État.

Quelques indications sur ces tarifs marqueront l'esprit dans lequel les règlements de ce genre sont élaborés et les difficultés que nous trouvons à les améliorer.

Le dernier article du Code de procédure civile attribue à des règlements d'administration publique la taxe des frais. En conséquence des décrets de 1807 ont arrêté le tarif général des frais et dépens en matière civile. Ces décrets sont toujours en vigueur. Personne cependant ne se déclare satisfait.

Les clients se plaignent amèrement de l'énormité des frais et de l'inutilité des écritures des avoués. Voici ce qu'en écrivait récemment, dans un traité sur la procédure, un des hommes les plus estimés de ce temps, un professeur chargé d'enseigner la procédure aux futurs avoués de France :

« On a beaucoup discuté sur l'utilité de ces écritures des avoués. Il est certain qu'on pourrait leur donner un rôle important dans la procédure si les avoués consentaient à les rédiger eux-mêmes et si les juges prenaient la peine de les lire. Une requête bien faite serait de nature à renseigner utilement le juge et à l'éclairer. Mais, dans la pratique, ces requêtes ne sont plus que des moyens de procurer des émoluments aux avoués. Ceux-ci en confient la rédaction à des clercs inexpérimentés qui se bornent à extraire des compilations juridiques certains passages ayant plus ou moins de rapport avec le procès et les juges au courant de ces habitudes se gardent de les lire. Le mieux serait donc de les supprimer, car elles n'instruisent ni les avoués entre eux, ni les juges... »

Les avoués du moins se déclaraient-ils satisfaits ? Pas davantage.

« Quoi, disaient-ils, toujours le même tarif depuis cent ans alors que la valeur de l'argent a diminué !

On se plaint de nos écritures, mais nous sommes bien obligés de les multiplier pour vivre. L'ancien tarif ne rémunère que notre travail matériel. Rémunérez aussi notre travail intellectuel et notre responsabilité. »

Cette corporation des deux mille trois cent vingt-deux avoués de France paraissait si puissante que les personnages les plus autorisés et les plus officiels posaient en principe qu'aucune réforme du Code de procédure n'aboutirait si la situation des avoués n'était sauvegardée.

Après tant d'autres, une commission fut nommée. Le garde des sceaux l'invita expressément à ne rien faire d'hostile aux avoués et la commission vota sans contestation qu'il fallait chercher, non seulement à ne pas réduire, mais même à améliorer le produit global des études d'avoué. Nous autres, clients et patients, faisons toutes réserves sur ces déclarations et sur les chiffres qui en furent la conséquence, mais nous devons reconnaître néanmoins que les réformes proposées par la commission étaient en principe judicieuses.

Aux droits compliqués, aux écritures inutiles du tarif de 1807, le tarif élaboré par la commission substituait un droit de conseil de 10 ou 20 francs suivant les affaires, des droits de formalités gradués de 6 francs à 40 francs et enfin, ce qui était la véritable innovation, un droit proportionnel d'instruction.

C'était une admirable occasion d'aborder indirectement et de hâter cette réforme de la procédure, à laquelle d'autres commissions travaillent depuis le commencement de la troisième République. En taxant à leur juste valeur les soins et peines des avoués, en rémunérant convenablement ceux qui méritent d'être rémunérés, nous pouvions indirectement mais

pratiquement, avancer la simplification de la procédure, dite civile.

Le projet de la commission fut envoyé au Conseil d'Etat ; celui-ci approuvait le principe de la réforme, mais tenait à être fixé sur les résultats du nouveau tarif : il demanda une étude comparative du produit des charges en appliquant les deux tarifs, l'ancien et le nouveau. L'étude fut faite et les résultats des calculs parurent démontrer que l'application du nouveau tarif serait plutôt dans l'ensemble favorable aux clients des avoués.

Le nouveau décret entra en vigueur le 16 octobre 1903. Immédiatement des manuels rassurants expliquèrent les avantages de la réforme et dans une série d'exemples, comme pour inviter les gens à faire des procès, indiquèrent les frais que comporteraient désormais les instances : pour un divorce sans incidents, par exemple, 500 francs ; c'était déjà quelque chose ; il fallait doubler le chiffre pour avoir la somme prélevée par la corporation puisqu'il y a deux parties au procès ; ajoutez les avocats ; un divorce sans incidents d'ailleurs, c'est procès de petites gens et non de bourgeois. N'importe, ces manuels faisaient presque bénir les auteurs de la réforme. Heureux plaideurs ! Il a fallu déchanter.

Moins d'un mois après le Gouvernement était interpellé sur les augmentations considérables qui résultaient du nouveau tarif. Une seconde commission fut nommée : de nouveaux rapports demandés aux chefs de cour. En général les présidents et les procureurs généraux approuvèrent le principe de la réforme, mais ils reconnurent que le nouveau tarif était trop élevé. Les majorations de 50 à 60 pour 100 sur les anciennes taxes n'étaient pas rares. Dans quelques cas exceptionnels, on relevait des augmen-

tations de 600 pour 100. Le garde des sceaux s'excusa de son mieux et expliqua que, dans son ensemble, le tarif nouveau ne ferait pas gagner aux avoués plus de 500.000 francs par an, non sur le tarif de 1807 qui n'était plus appliqué en fait, mais sur les tarifs plus élevés que les cours avaient peu à peu consacrés, abusivement d'ailleurs, et qui variaient d'un ressort à l'autre.

500.000 francs, tenons ce chiffre pour exact ; assurément cela ne fait pas plus de 220 francs par tête d'avoué. Ce n'est pas là un chiffre exorbitant et nous paierions davantage pour être débarrassés des écritures inutiles et trouver dans l'avoué l'auxiliaire véritable de la justice. Mais ne pouvions-nous arriver au même résultat sans plus amples déboursés et était-il nécessaire, pour simplifier la procédure, d'allouer 500.000 francs de plus aux avoués?

La solution était sans doute de conserver le principe de la réforme et de reviser sérieusement les chiffres des nouveaux tarifs. Il est tout naturel qu'une chose de ce genre ne s'improvise point; on va toujours un peu à l'aveuglette; revisions et corrections sont de droit. Mais devant le mouvement d'opinion que provoquaient ces augmentations, le ministre de la Justice s'inclina : il déclara qu'il allait retirer purement et simplement le nouveau tarif et un décret remit bientôt en vigueur le tarif de 1807. C'est sous l'empire de ce tarif, ou du moins de ceux que les cours ont bien voulu consacrer, que nous continuerons à plaider. Les écritures des avoués ne sont pas finies : il y a beau temps encore pour les copistes des recueils de jurisprudence.

Une disposition transitoire du décret qui a remis en vigueur le tarif de 1807 montre bien le caractère de ces écritures. On a réservé aux avoués qui avaient

terminé leur instruction dans l'intervalle, la faculté d'appliquer à cette instruction le tarif de 1903. « Car, disait-on, trompés par ce tarif, ils n'ont pas grossi leurs dossiers de toutes les écritures inutiles qui constituaient jusque-là leur rémunération ; ils seraient donc frustrés ! »

Nous avons déjà vu deux intermédiaires obligatoires pour les plaideurs devant les tribunaux civils : l'huissier et l'avoué ; voici le troisième, le plus célèbre et le plus considéré, le princeps, le successeur de Périclès, de Démosthène, de Cicéron, le causidicus des Gaulois, le parlier, le conteur ou le chevalier des lois de notre ancien droit, notre avocat. Il n'a pas un monopole comme l'avoué ou l'huissier. Le nombre des avocats n'est pas limité ; ils ne sont pas nommés par le Président de la République. On ne peut donc dire qu'ils soient des fonctionnaires ; la nation leur confère néanmoins de précieux privilèges qui font d'eux, dans certains cas, les auxiliaires obligatoires de la justice.

Nous pouvons plaider toutes nos causes nous-mêmes. Le président du tribunal ne peut nous refuser ce droit que si la passion ou l'inexpérience nous entraînent. Mais ce sont les conditions ordinaires de tout plaideur. Or ce n'est pas sur une instruction écrite que le tribunal civil se prononce. Nous venons de voir que les écritures des avoués, qui pourraient avoir tant de force et de portée à ce point de vue ne comptent pas. Le juge ne les lit généralement pas ; ce n'est pas sur leur étude approfondie qu'il va baser sa conviction, mais sur les explications orales données à l'audience devant lui. Ces explications orales, ces plaidoiries prennent donc une importance capitale. Nous voici absolument obligés d'y donner

tous nos soins. Les promenades de l'huissier, les écritures de l'avoué, si chèrement payées qu'elles soient, ne comptent plus guère en ce moment. Ce qui va compter, c'est la façon dont l'affaire sera exposée à l'audience publique. Comme quatre-vingt-dix-neuf fois sur cent, nous sommes incapables de présenter clairement notre affaire nous-mêmes, comme le juge a un rôle passif, comme il assiste au duel des parties et ne le dirige pas, nous voici presque fatalement obligés de chercher un intermédiaire pour plaider notre procès à l'audience.

Devant les justices de paix, les conseils de prud'hommes, les tribunaux de commerce, en matière criminelle, cet intermédiaire peut être qui nous voulons à condition de justifier d'un pouvoir donné par nous. Aux assises mêmes, nous pouvons obtenir du président l'autorisation de nous faire défendre par un parent ou un ami. Mais devant les tribunaux dits civils, cet intermédiaire ne peut être qu'un avocat. Voici sur quels textes est fondé ce privilège.

L'ordre fort ancien des avocats fut supprimé au début de la Révolution qu'il avait tant contribué à faire. L'article 10 de la loi du 11 septembre 1790 portait : « Les hommes de loi ci-devant appelés avocats ne devant former ni ordres, ni corporations n'auront aucun costume particulier dans leurs fonctions. »

Une légion de défenseurs officieux remplaça bientôt fâcheusement les avocats. Malgré les répugnances de Napoléon, Cambacérès obtint la reconstitution de l'ordre. Il fit d'abord des avocats de véritables fonctionnaires : le tableau des avocats était dressé par les présidents et les procureurs des tribunaux et le conseil de discipline nommé par le procureur général à la cour d'appel. Plus tard, les avocats ont obtenu une grande autonomie. Mais cependant ils ne

sont pas devenus maîtres de leur tableau puisque toutes les décisions des conseils de discipline sur les admissions ou les radiations sont susceptibles d'appel devant la Cour d'appel. Eux-mêmes se définissent encore aujourd'hui : « Des auxiliaires de la justice chargés de l'éclairer par la consultation et la plaidoirie ». Comment expliquer et justifier l'institution obligatoire de ces intermédiaires qui jouissent chez nous d'une si grande et si légitime popularité ? Pourquoi, dans la procédure civile, obligatoirement un avocat et un avoué? Au moment où a été reconstitué l'ordre des avocats, les avoués existaient : ils avaient été chargés exclusivement de postuler et conclure pour les parties. En supposant admis, sans contestation, le principe de la procédure orale, pourquoi l'avoué ne développe-t-il pas à l'audience les conclusions que lui seul a qualité pour déposer? Obligatoirement, devant la Cour de cassation et le Conseil d'État, en fait le plus souvent, devant les tribunaux de commerce et les justices de paix, le rôle de l'avocat et de l'avoué sont confondus en une même personne et nous nous en trouvons bien. De même dans certains pays étrangers. En Allemagne, une loi de 1878, ne faisant que confirmer la législation judicieuse d'un certain nombre d'États, la Prusse, la Bavière, la Saxe, a réuni obligatoirement dans une même personne l'avocat et l'avoué. Pourquoi notre procédure civile les sépare-t-elle?

Voici comment les choses se sont passées. La loi de ventôse an XII autorisait les avoués licenciés en droit, pour les affaires, où ils occupaient, quelles que fussent ces affaires, à plaider et écrire devant le tribunal auquel ils étaient attachés, concurremment et contradictoirement avec les avocats, solution pratique et rationnelle.

Mais en 1812, un décret, modifiant la loi de ventôse, institua le privilège des avocats devant les Cours d'appel et les tribunaux des chefs-lieux de département. Les avoués ne conservèrent plus la possibilité de faire concurrence aux avocats que devant les autres tribunaux civils.

En 1822 les avocats manifestèrent leur opposition à la Restauration en présentant pour le conseil de l'ordre des candidats peu sympathiques aux ministres, notamment Dupin. Peyronnet proposa, pour les apaiser, d'augmenter leurs franchises et incidemment une ordonnance de 1822 supprima la faculté laissée aux avoués des petits tribunaux de faire concurrence aux avocats. Depuis cette époque les avoués ne peuvent plus plaider que les incidents de leur procédure, à moins que la cour, à raison du petit nombre des avocats devant un tribunal, n'autorise spécialement les avoués installés auprès de ce tribunal à plaider devant lui.

Sur ces textes est fondé le privilège dont jouissent actuellement nos quatre mille cinq cents avocats et leurs deux mille deux cents stagiaires. Certes, c'est une grande corporation : elle a exercé sur la vie sociale et politique de ce pays la plus grande et la plus heureuse influence ; mais n'est-ce pas par un artifice de notre procédure civile qu'elle subsiste dans sa forme actuelle ? Peut-on donner des raisons bien satisfaisantes de ce doublement des intermédiaires entre le plaideur et la justice, l'un ayant monopole pour déposer des conclusions écrites au nom de la partie ; l'autre, monopole pour développer oralement ces conclusions ? A Paris, généralement, l'avocat rédige lui même les conclusions et les passe à l'avoué qui les recopie ; mais, en province, c'est souvent l'avoué qui fournit le

thème de l'avocat. L'avoué ferait mieux sa procédure si elle préparait sa plaidoirie à l'audience; nos procès seraient plus rapidement et mieux instruits, ils nous coûteraient moins cher si nous n'étions pas obligés de recommencer deux fois nos visites, nos explications et nos paiements. Ces paiements, en ce qui concerne l'avocat, sont fort onéreux. Juridiquement, l'opération, qui nous lie à lui, est certainement un louage de service : il loue ses services comme le médecin, et, comme celui-ci, aurait parfaitement le droit de nous poursuivre en paiement de ses honoraires. Dans un grand souci de dignité, les avocats ont mis dans leurs règlements spéciaux qu'ils s'interdisaient de poursuivre le recouvrement de leurs honoraires. Mais comme après tout il faut vivre et éviter avec des clients parfois ingrats des discussions pénibles, l'habitude s'est introduite d'exiger de fortes provisions avant de plaider. Du moins, ainsi le client est-il bien averti de ce que lui coûtera la plaidoirie.

Les avocats ont rendu trop de services à la nation pour qu'elle puisse, imitant l'ingratitude de la Révolution, les dépouiller brusquement de tous leurs privilèges. Mais un retour graduel au régime fort logique de la loi de ventôse an XII n'améliorerait-il pas notre procédure civile, et n'en faciliterait-il pas la simplification et la transformation? Actuellement les avoués peuvent exposer eux-mêmes les incidents de la procédure dans les affaires qu'ils ont instruites; ils peuvent être autorisés par la cour d'appel à plaider devant les tribunaux où le nombre des avocats est insuffisant. Un décret, rendu sur la proposition du ministre de la Justice, pourrait généraliser ces dispositions et, revenant sur l'ordonnance de 1822 et le décret de 1812, remettre en vigueur la loi de ventôse an XII. Il faudrait du temps aux avoués en

exercice pour se mettre en état de profiter de cette latitude et renoncer aux habitudes prises. Les avocats déjà en possession de la réputation et d'une clientèle les garderaient : les futurs avocats se feraient avoués et nous arriverions, sans grand dommage pour personne, à une situation rationnelle, à celle qui, généralisée par la législation allemande, consacrée chez nous-mêmes pour certaines procédures, se manifeste chez nos voisins comme chez nous par les plus heureux effets.

En principe donc, le juge civil assiste passivement à cette sorte de combat qu'engagent devant lui les mandataires des parties, avoués et avocats. Il représente bien pourtant la loi, la nécessité de l'ordre social et cette conception de nos rapports que nous appelons la justice. Il pourrait être seul à les représenter : mais par un surcroît de garanties et probablement à cause de ce rôle passif du juge, notre procédure comporte un avocat spécial de la loi, un fonctionnaire qui, à côté du juge, en dehors et au-dessus des parties, plaide pour la loi et l'ordre social. C'est le procureur de la République ou à défaut son substitut.

Contre cette intervention, les arguments théoriques ne manquent pas. Que vient faire ce défenseur officiel de la loi dans un procès entre deux particuliers? N'est-ce pas au juge seul qu'il appartient d'appliquer la loi et de la défendre et le procureur, intervenant dans le sens de l'une des parties, ne détruit-il pas l'équilibre de la fameuse balance?

Arguments spécieux ; un procès n'est pas un combat dans lequel les chances des parties doivent être égalisées : c'est le chemin de la vérité. Tout procédé

contribuant à mener le juge vers elle est bon. Même avec une instruction faite directement par le juge et fortement organisée, un nouvel examen du dossier, un contrôle du travail du juge aurait son utilité; deux avis valent mieux qu'un. L'application empirique de ce proverbe donne, dans notre procédure administrative, les meilleurs résultats. Mais ici l'intervention du procureur est d'autant plus justifiée que le juge des tribunaux civils le plus souvent n'étudie pas ou étudie peu le dossier.

Ne disons donc pas, comme certains commentateurs, que le procureur dans ce cas représente auprès des tribunaux civils le pouvoir exécutif. Nous avons appris à nous méfier de ces déclarations de principe qui ne correspondent à aucune réalité. Disons simplement qu'un examen sérieux du dossier par un magistrat intelligent, instruit et impartial est une garantie pour les plaideurs.

Dans certains cas, ceux-ci ont paru si intéressants que l'examen est imposé; la communication du dossier au procureur est obligatoire et l'absence de communication entraînerait la nullité du jugement : affaires intéressant l'ordre public, la nation et son domaine, les communes, les établissements publics, l'état des personnes, la tutelle des mineurs, les interdits, les absents, les femmes non autorisées par leurs maris, etc.

Dans un certain nombre de cas, le procureur doit même intervenir d'office comme partie principale : en matière d'absence, de succession vacante, de déchéance de la puissance paternelle, d'irrégularité dans les actes de l'état civil, de discipline des officiers ministériels.

Il peut toujours demander communication de toutes les autres affaires, et doit assister à toutes les audiences.

D'après les statistiques du ministère de la Justice, les procureurs interviendraient ainsi, soit obligatoirement, soit spontanément, à peu près dans les trois cinquièmes des affaires civiles soumises aux tribunaux. Mais cette intervention est-elle effective? Très souvent, le procureur ou son substitut ne se bornent-ils pas à se lever et à dire : « Je m'en rapporte au tribunal », ce qui compte pour une intervention, et peut-il en être autrement? Nous avons vu que les procureurs et leurs substituts étaient chargés de poursuivre toutes les infractions aux lois pénales et qu'il conviendrait de leur attribuer définitivement le maintien de l'ordre et la police sur tout le territoire. Déjà fort absorbés par ces fonctions pénales, les procureurs sont en outre les principaux administrateurs de l'organisation judiciaire. Leurs attributions à ce point de vue sont nombreuses : Vérification des écritures des tribunaux ; maints états, notices, statistiques à envoyer au procureur général et au ministre; plus de vingt registres à tenir, registre des plaintes, du personnel, des officiers ministériels, de l'assistance judiciaire, registre dit de pointe, c'est-à-dire de pointage, indiquant la date des audiences, leur durée, le nom des magistrats présents ; présentation des magistrats ; présentation et surveillance des officiers ministériels ; surveillance des prisons, des asiles d'aliénés, des établissements d'instruction publique. Comment les six cent quarante-deux procureurs et substituts de France pourraient-ils mener à bien cette besogne administrative, suivre les affaires civiles et diriger l'action pénale de la France ! Ils ne sont pas assez nombreux. Une loi de 1883 ayant supprimé dans un grand nombre de tribunaux les fonctions de substitut, le ministre a dû recourir à des juges suppléants pour les rem-

placer. Cent soixante tribunaux n'ont pas actuellement de substitut.

Ces magistrats sont d'ailleurs aussi peu payés que tous les autres : en province, un procureur de la République reçoit, suivant les classes, de 5.000 à 10.000 francs, un substitut, de 2.800 à 5.000.

Avouons que nous sommes heureux de trouver à ce prix, pour administrer le personnel judiciaire, défendre la loi et maintenir l'ordre social, — métier souvent ingrat et parfois périlleux, — six cent quarante-neuf citoyens que leur instruction et leur moralité rangent dans l'élite du pays. Ce n'est pas de ce côté qu'il nous faut chercher des économies.

Les trois cent cinquante-neuf greffiers des tribunaux civils, comme ceux des justices de paix, sont des fonctionnaires achetant leur charge mais investis par décret du Président de la République sur la proposition du ministre de la Justice. Aucune condition, en principe, autre que l'âge de vingt-cinq ans, la jouissance et l'exercice des droits civils et politiques et l'accomplissement des obligations militaires. En pratique, le ministère de la Justice demande un stage ou un examen devant le Procureur de la République. Mais cette pratique devrait être consacrée et régularisée. Ils doivent assister le tribunal à peine de nullité dans toutes ses opérations ; ils écrivent sous la dictée ou rédigent, sous la surveillance des juges, les jugements, les procès-verbaux et tous les actes de la compétence des juges ; ils gardent les minutes de ces actes et en délivrent les expéditions. Ils sont les rédacteurs obligatoires de tous les actes que les plaideurs doivent accomplir au greffe ; ils reçoivent certaines déclarations, par exemple, celles d'acceptation

sous bénéfice d'inventaire, de surenchère dans les ventes immobilières; ils tiennent un grand nombre de répertoires et de registres; ils sont chargés du service du casier judiciaire; ils effectuent quelques actes d'instruction et d'exécution. Mais on conteste qu'ils aient qualité, comme les greffiers des justices de paix, pour procéder aux ventes mobilières en concurrence avec les huissiers et les commissaires-priseurs. Dans tous les cas ils ne revendiquent pas cette attribution. En revanche, ils sont les dépositaires des registres de l'état-civil et en délivrent les expéditions.

Les greffiers des tribunaux civils reçoivent sur le budget du ministère de la Justice un traitement fixe qui est de 6.000 francs à Paris et qui varie en province de 1.200 à 2.400 francs. En outre, ils perçoivent pour tous les actes du greffe des droits fixés par une série de textes dont les derniers datent de 1892 et de 1893. — Ces droits sont très élevés. Nous payons ainsi, par la volonté de la nation, quelquefois douze sous et plus un travail matériel de copie qui ne vaut pas deux sous. Cette attribution par la loi d'une valeur fictive au travail du greffier et de ses scribes constitue sa principale rémunération. Il n'est pas rare de voir des greffes de petits tribunaux rapporter de 12.000 à 15.000 francs. La charge s'achète alors communément de 80.000 à 100.000 francs. Dans les tribunaux à plusieurs chambres, les greffiers de chambre ou commis greffiers, sont choisis par le greffier avec l'agrément du tribunal. Ils ne sont vraiment que des commis, n'ont pas la propriété de leur charge et ne reçoivent qu'un traitement fixe qui varie de 2.000 à 4.000 francs.

Tels sont les principaux personnages d'un procès devant un tribunal civil de première instance. En supposant ce procès dégagé d'incidents, réduit à sa plus simple expression, il comporte :

1° Une tentative de conciliation ;

2° L'ajournement avec constitution d'avoué du demandeur ;

3° La constitution d'avoué du défendeur ;

4° Les défenses et réponses des parties ;

5° La communication au ministère public dans les cas prévus par la loi ;

6° La mise au rôle du tribunal poursuivie par l'avoué le plus diligent ;

7° L'avenir, c'est-à-dire l'appel à comparaître et à venir déposer des conclusions ;

8° Les plaidoiries à l'audience publique ;

9° La clôture des débats, les conclusions du ministère public s'il y a lieu ;

10° Le délibéré ; le vote des juges ; le jugement ;

11° Le prononcé du jugement en audience publique.

Il est très rare qu'on s'en tienne là : vingt incidents divers, souvent inexplicables pour nous, viennent compliquer l'affaire. Sans aucun de ces incidents, réduite à ses rudiments, la procédure civile nous tient encore pour la plus simple affaire devant le tribunal le moins occupé bien près d'un an. Ce long stage n'est pas une garantie de bonne instruction ; nous venons de voir que tout ce qu'on fait pendant cette année ne sert que médiocrement à la découverte de la vérité. Par contre, souvent on se rattrape au moment du jugement en allant trop vite. C'est alors que nous attendrions volontiers un peu, et préférerions que notre affaire ne fût pas jugée sur des impressions d'audience.

LES TRIBUNAUX DE COMMERCE

Origine, attributions, composition, que penser de la procédure dite commerciale ? Pullulement des intermédiaires auprès des tribunaux de commerce.

A la compétence générale des tribunaux civils d'arrondissement, pour les contestations entre les particuliers, nous avons déjà vu deux exceptions ; les juges de paix et les conseils de prud'hommes ont reçu mission de trancher certaines contestations. Composés exclusivement de commerçants élus par leurs pairs, les tribunaux de commerce constituent une troisième juridiction d'exception pour les causes commerciales.

Mille quatre-vingt-seize présidents et juges, sept cent soixante-neuf suppléants, tous commerçants élus par des commerçants, viennent ainsi temporairement collaborer à l'œuvre de la justice ; ils jugent ou terminent environ cent quatre-vingt mille affaires par an.

Quels sont les procès commerciaux ? Tous ceux engagés à propos d'actes de commerce. Sont actes

de commerce ceux qui sont tels par nature ou qui ont été faits par un commerçant pour les besoins de son commerce.

Renonçons à donner une définition plus précise de l'acte de commerce et du commerçant : nous entrerions dans la discussion d'une des matières les plus difficiles du droit. Les amateurs de subtilités peuvent y faire bonne moisson. D'après certains arrêts, un éleveur de vers à soie qui vend ses cocons, sa soie et ses feuilles de mûrier ne fait pas acte de commerce. Mais s'il achète des feuilles de mûrier pour nourrir ses vers à soie, il fait acte de commerce. Les actes de commerce, tels par leur nature, sont innombrables. Quant aux commerçants, dans le sens du Code de commerce, ils sont actuellement en France plusieurs millions. La matière des actes de commerce est donc immense et va sans cesse en augmentant. Depuis la vente du pain d'un sou par le plus humble des boulangers jusqu'aux opérations de la compagnie de Panama, tout est acte de commerce.

L'organisation de tribunaux spéciaux pour ce genre d'affaires remonte à l'ancienne monarchie. Cette organisation ayant été faite d'après le mode électif fut vue avec faveur par les hommes de la Révolution et, dans la destruction générale et provisoire de l'ancien ordre de choses, maintenue par eux, à peu près à l'unanimité. Ce n'est pourtant pas qu'on puisse la défendre par de très bons arguments. Elle n'a jamais existé dans beaucoup de pays. Là où elle existait, en Italie et en Espagne notamment, elle a succombé sous les réclamations.

Un décret du Président sur la proposition du ministre de la Justice, après avis du Conseil d'État, crée

les tribunaux de commerce et fixe leur ressort : en général c'est celui du tribunal de l'arrondissement. Les tribunaux sont composés d'un président, de juges et de suppléants dont le nombre varie, suivant les exigences du service, de deux juges et deux suppléants à vingt-et-un juges et vingt-et-un suppléants. Les juges sont élus au suffrage universel depuis 1883. Sont électeurs : les commerçants français de la circonscription patentés depuis cinq ans au moins. Est éligible : tout électeur âgé de 30 ans. Les juges sont nommés pour deux ans et rééligibles une seule fois. Ils élisent eux-mêmes leur président.

Malgré les efforts faits parfois pour galvaniser le corps électoral en introduisant la politique dans une élection dont elle devrait être rigoureusement bannie. le corps électoral reste d'une grande indifférence. La proportion des votants sur les inscrits est très faible. A Paris où le tribunal de commerce a tant d'importance et de si grandes affaires à juger, sur 47.000 inscrits en 1905 on n'a pas compté 2.000 votants. Cette proposition suffirait à juger l'institution puisqu'elle en fausse complètement le principe. D'ailleurs personne ne prend plus au sérieux le prétendu argument tiré de la compétence particulière des commerçants pour juger les affaires commerciales. Il n'y a pas un commerce, mais des commerces multiples : en quoi un épicier est-il apte à juger le commerce d'un marchand de dentelles ou d'une modiste, un peintre en bâtiments, les opérations de la Compagnie Transatlantique? Les usages du commerce ne sont plus mystérieux; le droit commercial n'est plus un droit coutumier ; c'est un amalgame de lois écrites, touffues, d'une interprétation difficile. Plus encore que les civiles peut-être, elles exigent la science et l'expérience d'un juriste. C'est s'exposer

singulièrement à l'arbitraire sous prétexte d'équité, que de remettre au jugement des élus d'une minorité de commerçants les affaires les plus délicates et les plus importantes.

Dira-t-on que les affaires commerciales méritent une procédure expéditive? Mais pourquoi la refuser aux civiles? Si cette procédure expéditive assure néanmoins les garanties nécessaires de véracité, appliquons-la partout. Si elle ne les assure pas, gardons-nous de l'appliquer aux affaires commerciales souvent plus graves et plus importantes que les autres.

D'ailleurs la question de procédure n'a rien à voir avec la nature du juge. Un juge professionnel peut appliquer n'importe quelle procédure. La preuve en est que dans les circonscriptions où n'existe pas un tribunal de commerce, les juges du tribunal civil doivent juger commercialement les affaires commerciales. Ils sont tenus par la loi d'appliquer la procédure dite commerciale, et ce n'est pas le trait le moins original de nos procédures. Chacun sait que les tribunaux de commerce n'existent pas partout : la France n'en possède que deux cent vingt-six. Dans cent soixante-sept arrondissements, le tribunal civil juge les affaires commerciales, d'après la procédure commerciale. Les mêmes juges appliquent donc des procédures fort différentes suivant la nature des affaires et souvent simplifient la procédure à mesure que l'importance du litige augmente.

Venons à cette procédure dont on fait si grand état. En théorie en effet elle est fort simplifiée ; elle ne comporte ni mandataires légaux, ni avocats, ni avoués, ni écritures obligatoires. C'est fort bien. Mais que se passe-t-il en pratique ? Les parties n'étant pas tenues de comparaître elles-mêmes et

pouvant se faire représenter, un peuple d'intermédiaires pullule près des tribunaux de commerce et ceux-ci soit pour obvier aux inconvénients de ce pullulement, soit pour se décharger d'une partie de la besogne qui leur incombait normalement et qu'ils ne pouvaient pas ou ne voulaient pas faire, ont investi en fait quelques-uns de ces intermédiaires d'un monopole d'autant plus dangereux qu'il n'est ni réglementé, ni contrôlé.

Nous trouvons installés à l'ombre protectrice du tribunal de commerce :

Les agréés, sortes d'avoués-avocats recommandés en fait aux justiciables par le tribunal de commerce qui en dresse la liste ;

Les syndics de faillite, constitués dans un certain nombre de ressorts en corporations et à qui le tribunal confie le règlement des faillites et des liquidations judiciaires. A Paris, à Lyon, à Marseille, ces syndics forment même une société, mettent en commun une partie des émoluments, instituent ainsi un fonds commun qui sert à la garantie des opérations des syndics et dont le solde est réparti au prorata entre les associés ;

Les liquidateurs administrateurs de sociétés, qui sont chargés de liquider les sociétés dissoutes par justice;

Enfin, organisation qui n'est pas sans nous surprendre, des arbitres rapporteurs, dont le tribunal dresse et revise annuellement la liste discrétionnairement et auxquels il renvoie les affaires les plus difficiles pour faire un rapport dont il adopte très généralement les conclusions. Lorsqu'une affaire est difficile, le tribunal de commerce commet un de ses juges pour faire un rapport ou désigne un arbitre-rapporteur. Les commentateurs nous prou-

vent, textes en main, que l'instruction faite par un juge n'est pas conforme au vœu de la loi : elle est cependant préférable pour nous à la désignation des arbitres-rapporteurs. Naturellement nous sommes obligés de payer ces arbitres et nous les payons souvent fort cher. Sans aucune investiture autre que celle donnée par le tribunal de commerce, souvent sans aucune garantie, au hasard des relations et recommandations, ils deviennent ainsi nos véritables juges dans les affaires les plus difficiles et des juges payés par les parties.

On conçoit aisément quels prodigieux abus pourrait engendrer cette constitution par les élus d'une petite minorité de commerçants, de monopoles de fait souvent extrêmement importants, extrêmement fructueux. Un agréé à Paris peut gagner plus de cent mille francs ; un syndic de faillite souvent beaucoup plus ; un liquidateur de sociétés peut faire fortune en quelques années. Que sont les tractations modestes d'un notaire ou d'un avoué ordinaire auprès des opérations de ces hommes qui fossoient les plus grandes entreprises du monde. Beaucoup d'entre eux sont des hommes remarquables ; ils ont conquis leur situation par leurs mérites et leur honorabilité. Néanmoins, lorsqu'on examine de près ce fonctionnement de la justice commerciale, que reste-t-il des arguments invoqués pour la justifier et la défendre ? En principe nous ne payons pas le juge consulaire et sa justice doit être expéditive et peu coûteuse. En fait toutes les fois que l'affaire est importante, faisons le compte du temps et des frais. Je doute que le patient de la justice dite commerciale ait rien à envier à celui de la justice dite civile.

Les deux cent vingt-six greffiers de tribunaux de

commerce comme les autres greffiers achètent leurs charges et sont investis par décret du Président de la République sur proposition du ministre de la Justice. Comme pour les greffiers des justices de paix et ceux des tribunaux civils, aucune autre condition en principe que l'âge de vingt-cinq ans, la jouissance des droit civils et politiques et l'accomplissement des obligations militaires. Cependant leurs attributions, notamment en matière de faillites et de liquidations judiciaires, sont extrêmement importantes. Ils reçoivent un traitement fixe de 800 à 1.800 francs et perçoivent en outre pour tous les actes du greffe des droits élevés fixés par un décret de 1880.

LES COURS D'APPEL

Origine, attributions, composition, procédure.

Au-dessus des tribunaux civils et des tribunaux de commerce, vingt-sept cours d'appel : une pour la Corse, une pour l'Algérie, vingt-cinq correspondant à peu près aux anciennes provinces françaises.

Les cinq cent douze présidents et conseillers qui les composent jugent en dernier ressort toutes les affaires que les tribunaux de commerce et les tribunaux civils jugeant soit civilement, soit correctionnellement, ont tranchées en premier ressort. Ils achèvent l'instruction des affaires criminelles en décidant si elles doivent être renvoyées devant le jury. Ils président les cours d'assises. Ces vingt-sept cours d'appel nous coûtent un peu plus de six millions.

Les colonies possèdent en outre neuf cours d'appel dont nous nous occuperons lorsque nous étudierons l'organisation coloniale.

Le principe de l'appel a été consacré au début même de la Révolution. La question se posa en 1790. L'appel existait depuis des siècles. Malgré leur ten-

dance à ne tenir qu'un faible compte des enseignements du passé et à refaire l'homme par le procédé Rousseau, les constituants hésitèrent à refuser au plaideur qui se croit injustement condamné, la ressource d'exiger un second examen du procès, ressource qui lui était accordée depuis si longtemps. Barnave lui-même, n'ayant pas fait prévaloir le jury au civil qui, dans l'opinion courante, eût entraîné la suppression de l'appel, défendit énergiquement ensuite le principe de l'appel. Mais l'horreur des parlements inspira une singulière combinaison. Dans la crainte de les faire renaître, la Constituante ne voulut pas créer de tribunal supérieur aux tribunaux de district. Elle décida que les tribunaux de district seraient juges en appel les uns des autres. On prenait les sept tribunaux les plus voisins : chaque partie en récusait trois, le septième était le tribunal d'appel. C'était bien faire juger une seconde fois le même procès, ce qui était déjà quelque chose. Mais c'était le faire juger par des juges de même autorité. Cette multiplicité de tribunaux d'appel, égaux en autorité et en lumières à ceux dont ils annulaient les décisions, se réformant les uns les autres, au petit bonheur, leurs rivalités mesquines, l'absence complète d'unité dans les décisions firent bientôt apparaître les vices de cette conception bizarre. Des plaideurs perdaient définitivement leur procès après avoir eu pour eux la majorité des juges égaux entre eux.

Des tribunaux d'appel spéciaux furent établis en l'an VIII ; l'Empire les appela cours d'appel et il fut entendu qu'elles seraient composées de magistrats supérieurs, dans la hiérarchie judiciaire, à ceux dont la décision était attaquée.

Chaque cour, sauf celle de Bastia, limitée à la

Corse, comprend dans son ressort un nombre variable de départements. Le ressort le plus étendu est celui de la cour de Paris, qui comprend sept départements. Les conseillers sont répartis en chambres. La cour de Paris a dix chambres; Lyon et Alger, quatre Chambres ; Aix, Bordeaux, Douai, Montpellier, Rennes et Rouen, trois; les autres cours d'appel deux ou même une. Parfois, un décret du Président de la République crée une chambre temporaire pour expédier l'arriéré des affaires.

Chaque jugement d'appel doit être élaboré par cinq juges au moins. Le plaideur qui perd son procès en appel peut encore avoir eu pour lui la majorité des juges : trois en première instance, s'il a réuni l'unanimité ; deux en appel, soit cinq sur huit au total. Mais les juges n'étant pas du même degré, le résultat ne nous choque pas comme celui auquel était arrivée la Constituante.

Une cour d'appel se compose d'un premier président, d'un procureur général, de présidents de chambre, de conseillers, d'avocats généraux, de substituts du procureur général en nombre proportionnel à l'importance du ressort.

Depuis 1883, plus de classes différentes dans les cours d'appel. Paris est hors cadre : premier président ou procureur général, 25.000 francs, conseiller, 11.000. Dans toutes les autres cours, traitements égaux : Premier président ou procureur général, 18.000 ; conseiller, 7.000 ; avocat général, 8.000; substitut, 6.000. Reconnaissons que ce ne sont pas des traitements exorbitants pour des hommes éminents dont beaucoup doivent considérer un poste à la cour d'appel comme une fin de carrière. Le tiers à peine des magistrats de première instance peut arriver à la cour d'appel, et après quels efforts !

Le premier président de la cour a des pouvoirs analogues à ceux d'un tribunal, mais toutes proportions gardées, moins étendus : il ne juge pas, par exemple, l'appel des référés.

Le procureur général est le chef de l'action publique et de l'administration judiciaire de tout le ressort et nous avons reconnu qu'il était tout désigné pour prendre la direction générale de la police dans toute la région.

Les vingt-sept greffiers de cours d'Appel reçoivent un traitement fixe qui est de 8.000 francs à Paris et de 4.200 francs en province ; ils perçoivent en outre pour tous les actes du greffe des droits fixés par un décret de 1854. Ils achètent leur charge et sont investis par décret du Président de la République. Mais ici la loi de 1810 impose des conditions de capacité : pour être greffier de cour d'appel il faut avoir vingt-sept ans, être licencié en droit, justifier de deux ans d'exercice comme avocat. Cependant leurs attributions sont loin d'être aussi nombreuses et aussi importantes que celles des greffiers des tribunaux civils ou des tribunaux de commerce, car leur rôle est forcément renfermé dans les procédures qui sont de la compétence des cours d'appel.

La procédure d'appel est dans ses grandes lignes la même qu'en première instance. Mêmes écritures inutiles ; mêmes intermédiaires obligatoires en droit ou en fait, huissiers, avoués, avocats ; toutefois l'avoué d'appel n'est pas le même que celui de première instance ; généralement aussi, tout au moins en province, nous sommes obligés de prendre un nouvel avocat pour plaider en appel. Cela ne diminue pas nos frais.

Les commentateurs signalent avec satisfaction

cette symétrie de la procédure en appel et de la procédure en première instance. Solution logique, disent-ils ; si la procédure était bonne la première fois, pourquoi serait-elle mauvaise la seconde ? D'accord : encore une fois, la procédure n'est que le chemin de la vérité ; si l'on a trouvé une bonne procédure, il faut l'appliquer à tous les procès. Mais faisons prudemment toutes réserves sur l'excellence de la procédure dite civile.

LA COUR DE CASSATION

Origines, attributions, composition; procédure : les avocats à la cour de Cassation; confusion en leur personne du rôle de l'avocat et de l'avoué; excellence de cette procédure.

Enfin, au sommet de la hiérarchie judiciaire que nous venons d'examiner si brièvement, une institution fameuse d'annulation par laquelle on peut faire casser pour violation de la loi toutes les décisions des juridictions pénales, civiles, commerciales : la Cour de cassation, héritière de l'ancien Conseil des parties de la royauté, chargée d'assurer le respect de la loi et l'unité de la jurisprudence.

Sur la requête des parties, elle annule toutes les décisions en dernier ressort qui violeraient la loi; mais elle juge uniquement le droit et non le fait. Elle doit accepter les faits de la cause, tels qu'ils lui sont révélés par le jugement ou l'arrêt attaqué. Lorsqu'elle casse, elle ne remplace pas la décision qu'elle annule par une autre : elle renvoie, pour un autre jugement, devant une juridiction identique à celle qui avait statué.

Les mots « violation de la loi » sont assez peu

précis. On les commente en disant qu'ils expriment : « La violation proprement dite de la loi et de tous les décrets ou arrêtés réglementaires annexes de la loi ; l'incompétence ; l'excès de pouvoir ; l'inobservation des formes essentielles de la procédure et des jugements ; la contradiction de jugements en dernier ressort émanant de tribunaux différents entre les mêmes parties, dans la même affaire. »

La Cour de cassation se divise en trois chambres : la chambre criminelle ; la chambre des requêtes ; la chambre civile. La chambre criminelle connaît des pourvois contre les décisions des juridictions pénales et prononce définitivement sur ces pourvois. Mais pour les pourvois contre les décisions des juridictions civiles, autre procédure. La chambre des requêtes, sorte d'écluse, examine l'admissibilité du pourvoi ; la chambre civile statue au fond et définitivement sur la prétendue violation de la loi. Cette éclusée de la chambre des requêtes se comprendrait, si celle-ci, se maintenant dans l'esprit de l'institution, exerçait seulement un premier contrôle et se bornait, par une sorte de non-lieu, à écarter les pourvois évidemment inadmissibles. Mais, en réalité, elle examine l'affaire au fond et n'admet le pourvoi que si elle estime que le jugement devrait être cassé. Si la chambre civile rejette néanmoins le pourvoi, et cela arrive presque une fois sur trois, cette contradiction entre les deux chambres de la cour ne peut manquer de frapper le plaideur : il n'aperçoit pas très bien, au point où il est arrivé après tant de procédures, l'utilité de ce nouveau double degré de juridiction.

Prélevée en principe sur l'élite du personnel judiciaire, la Cour de cassation constitue, en outre, le Conseil supérieur de la magistrature au point de vue

disciplinaire et statue dans ce cas en assemblée générale à huis-clos.

La Cour de cassation, qui nous coûte 1.200.000 francs environ, comprend un premier président, trois présidents de chambre, quarante-cinq conseillers, quinze par chambre, un procureur général et six avocats généraux.

Le traitement d'un conseiller à la Cour est de 18.000 francs. C'est le poste suprême de la magistrature et l'objet de toutes les ambitions. Tout jeune magistrat aperçoit à l'horizon de sa vie le défilé solennel des robes rouges recouvertes d'hermine. Or, aucune condition n'a été imposée jusqu'ici pour faire partie de la Cour de cassation. Le ministre de la Justice peut y appeler à son gré qui bon lui semble.

Par une singulière lacune, notre Code de procédure civile ne dit rien de la procédure devant la Cour de cassation. Cette procédure, encore régie par une ordonnance de Louis XV, présente des particularités remarquables et ne ressemble pas aux procédures que nous avons rencontrées jusqu'ici.

En matière civile, celui qui attaque un arrêt en cassation n'appelle pas dès le début son adversaire en cause. Il va seul devant la Chambre des Requêtes et devant cette chambre la procédure n'est pas contradictoire. C'est seulement, si la chambre des requêtes estime que le pourvoi doit être admis, que le débat devant la chambre civile devient contradictoire.

La procédure, au lieu d'être orale, comme devant les autres tribunaux, est essentiellement écrite. Ici le rôle de l'avocat et le l'avoué sont confondus.

Les soixante avocats à la Cour de Cassation sont avoués-avocats; ils font les écritures et ils plaident. Les écritures, facultatives devant les autres tribunaux, sont ici obligatoires. Les mémoires ampliatifs des avocats expliquent en détail les causes de cassation ou de non cassation. Les plaidoiries à l'audience ne sont qu'un commentaire de ces mémoires.

Un conseiller rapporteur examine le dossier et fait un rapport écrit dont il donne lecture ; il prépare l'arrêt. Toutes les affaires sont nécessairement communiquées au ministère public qui donne ses conclusions. La Cour statue à la majorité des voix; le nombre minimum des membres présents doit être de onze; en cas de partage, on appelle cinq autres conseillers.

Cette procédure écrite avec confusion du rôle de l'avocat et de l'avoué, une seule et même responsabilité pour les écritures et la plaidoirie qui n'est que le complément des écritures, donne aux parties et à la justice des garanties sérieuses et le corps des soixante avocats à la Cour de cassation est justement considéré. Ils existaient déjà comme avocats au Conseil avant la Révolution et étaient soixante-dix. Leur monopole leur donne le droit d'exclure tous autres avocats devant le Conseil d'État, la Cour de cassation, le Conseil des prises et le tribunal des Conflits, mais ils peuvent plaider devant toutes les autres juridictions en concurrence avec les avocats ordinaires. Ce sont là encore des offices vénaux. Pour devenir avocat à la Cour de cassation, il faut acquérir une des soixante charges; pour pouvoir l'acquérir, il faut être citoyen français, avoir vingt-cinq ans accomplis, avoir exercé la profession d'avocat pendant trois ans au moins près d'une cour ou d'un tribunal; avoir subi une sorte d'épreuve con-

sistant dans la rédaction d'un mémoire et un examen oral et être agréé par décret du Président de la République sur la proposition du ministre de la Justice. La Cour de cassation est appelée à donner son avis sur ces nominations. Le prix des charges varie nécessairement avec leur produit, mais dans des limites assez étroites, le talent personnel de l'avocat ayant naturellement le plus grand effet sur ce produit. L'acquisition d'un titre nu, c'est-à-dire d'une charge ne donnant actuellement aucun produit, ne coûte guère moins de 80.000 francs. Les meilleures charges, celles qui donnent plus de 100.000 francs de produit net, ne se vendent pas plus de 300.000 francs. La difficulté est d'en trouver une, et l'on cite des candidats qui les ont attendues vainement pendant dix années.

Quoique les avocats au Conseil d'État et à la Cour de Cassation aient la qualité d'officiers ministériels, ils ne sont pas soumis pour leurs honoraires à un tarif particulier. Ils les apprécient eux-mêmes et les déterminent d'après l'importance de l'affaire et la richesse du client sans présenter un mémoire détaillé à raison de chaque acte de leur ministère comme les avoués.

La confusion du rôle de l'avoué et de l'avocat impose au titulaire la plus grande responsabilité vis-à vis de ses clients : il est responsable de toutes les erreurs de procédure qu'il peut commettre, d'un oubli, d'une omission qui peut entraîner le rejet du pourvoi. Cette responsabilité pèse lourdement sur lui; par contre, elle nous procure une singulière garantie : elle nous assure que notre affaire sera menée depuis le commencement jusqu'à la fin avec une particulière diligence.

Le greffier de la Cour de Cassation achète et vend sa charge comme les autres greffiers. Comme eux,

il est investi par décret du Président de la République sur la proposition du ministre de la Justice. Mais pour la rémunération de ce greffier, système tout différent de celui que nous avons trouvé pour les autres greffiers : un fonds d'abonnement qui monte actuellement à près de 40.000 francs est alloué par le ministère de la Justice pour les dépenses du greffe au greffier, moyennant quoi celui-ci doit remplir ses fonctions de greffier et tenir les archives de la Cour à la disposition des parties.

En outre, quatre commis greffiers ou greffiers de chambre reçoivent sur le budget du ministère un traitement fixe de 5.000 francs.

TAXATION PAR LE JUGE DE LA RÉMUNÉRATION DES OFFICIERS MINISTÉRIELS

Nécessité de cette taxation. — Difficultés d'application des tarifs. Caractère et objet de la taxe.

Le sarcasme fameux nous cingle toujours : « La justice en France est gratuite. Que serait-ce, grands dieux, si elle ne l'était pas ! » Le client ne paie pas directement le juge mais il paie directement et fort cher tous ces officiers dits ministériels, tous ces auxiliaires essentiels et imposés de la justice, tous ces fonctionnaires accessoires nommés par décret du Président de la République et soumis à la surveillance trop souvent nominale du ministre de la Justice. Leur rémunération est fixée en principe par les tarifs des lois et des règlements. Nous avons vu quelle gravité présentent ces fixations et combien on s'est parfois mépris sur leur véritable portée. Le moins qu'on en puisse dire, c'est qu'elles sont souvent inintelligibles. Croit-on qu'un particulier même fort instruit, même licencié en droit ou mieux encore, à qui un notaire, un avoué, un huissier présente sa note de frais soit en mesure de la discuter? Les hommes les plus savants se sont

embrouillés quand ils ont voulu remanier le tarif de 1807 qui, d'ailleurs, n'est plus appliqué régulièrement : chaque cour, pour son ressort, a modifié peu à peu, tantôt sur un point, tantôt sur un autre. En outre les décrets de 1807 constituent bien les tarifs principaux des frais et des dépens en matière civile; mais il faut ajouter pour le moins deux douzaines d'autres textes qui ont fixé des tarifs spéciaux et compliqué une matière déjà obscure. Les droits sont si peu uniformes qu'il faut une grande expérience et pas de distractions pour trouver l'article du tarif qui convient et compter les lignes et les syllabes; tantôt pour une expédition de jugement, huit à dix syllabes à la ligne, tantôt quatorze à seize. Tantôt les copies de pièces doivent être de vingt lignes à la page et de dix syllabes à la ligne, tantôt de vingt-cinq lignes et de douze syllabes. Et les actes frustratoires; et les erreurs volontaires ou non de l'officier ministériel! Geindre et payer, c'est tout ce que pourrait faire le pauvre client si la loi n'avait pas organisé une procédure spéciale pour la revision des mémoires de frais des officiers ministériels. Les notaires, les avoués, les huissiers ne peuvent poursuivre le paiement des frais s'appliquant aux actes de leur ministère qu'après avoir soumis leur état de frais au président du tribunal et après avoir obtenu de lui la taxe, c'est-à-dire l'approbation de cet état de frais. En matière sommaire, la taxe est faite par le tribunal lui-même dans son arrêt. Dans les autres matières c'est le président en principe qui taxe. S'il estime que les frais sont exagérés il revise lui-même le mémoire et inscrit à la place du chiffre porté par l'officier ministériel, le chiffre qu'il juge conforme aux tarifs légaux; il supprime de ce mémoire les frais frustratoires et taxe le client d'après la loi et

l'équité; car il ne suffit pas que le juge taxateur se réfère au tarif et s'assure que l'émolument est conforme au tarif, il doit approuver la légalité et l'opportunité de l'acte. Si le président du tribunal est empêché, il délègue dans l'office de taxateur un de ses juges.

Ce n'est pas une mince affaire que d'être un bon taxateur. Certains magistrats acquièrent ainsi une particulière réputation. En présence du mémoire exagéré d'un avoué retors, ils croient engager une partie d'échecs sur l'enjeu du client. Il est fort utile pour les plaideurs d'avoir un bon taxateur ayant de l'expérience et une grande autorité. Les frais des procès et des actes des officiers ministériels sont trop souvent pour nous en raison inverse de cette expérience et de cette autorité. Non seulement nous sommes alors médiocrement jugés, mais nous payons plus cher cette mauvaise justice.

C'est d'autant plus important que depuis 1897 la taxe s'étend obligatoirement à tous les actes des notaires, avoués, huissiers. Avant 1897 la taxe ne s'étendait obligatoirement qu'aux frais faits dans un procès et mis à la charge du perdant. Pour le reste on n'était pas obligé de recourir à la taxe; si on y recourait elle n'avait qu'un caractère officieux et ne dispensait pas, en cas de contestation, de faire un procès. Maintenant toutes les fois que vous contestez le mémoire que vous présente votre notaire, votre avoué, votre huissier, celui-ci ne peut se faire payer qu'en faisant vérifier et approuver son mémoire par le président du tribunal civil, ou le juge délégué à cet effet. L'ordonnance de taxe du magistrat peut d'ailleurs être attaquée par voie d'opposition devant le tribunal, soit par le client, soit par l'officier ministériel. Mais il ne peut y avoir taxe que pour ce qui a fait l'objet

d'un tarif. Ainsi les frais et les honoraires pour opérations qui ne sont pas visées au tarif ne peuvent entrer en taxe; c'est là pour notre bourse une redoutable fissure. Il faut d'ailleurs pour qu'on puisse recourir à la taxe que le ministère de l'officier soit imposé par les lois et les règlements. Ainsi devant les tribunaux de commerce ou devant les tribunaux civils jugeant en matière commerciale, le ministère des avoués et des agréés n'étant pas nécessaire, les dépens, frais honoraires dus à l'agréé ou à l'avoué ne peuvent être soumis à la taxe. Si le client conteste, l'avoué ou l'agréé doivent le poursuivre conformément aux règles de droit commun : le client recule presque toujours devant un procès de cé genre.

CONDITION ET STATUT DES MAGISTRATS CIVILS

Inamovibilité. — Recrutement et avancement des magistrats; vanité des efforts faits pendant trente ans pour régulariser les conditions d'avancement et de recrutement. — Décret Sarrien. — Concours : stage d'épreuves. — Tableau d'avancement. — Systèmes suivis à l'étranger.

Telle est notre organisation judiciaire pour la poursuite et la répression des infractions à l'ordre social et la solution des contestations entre les particuliers.

On parle volontiers du bon magistrat. Après tout, c'est la grande affaire. Dans cet enchevêtrement de fonctions diverses dont j'ai cherché à indiquer le grouillement, le bon magistrat est non seulement le bon juge, il est le surveillant averti et sévère de tous les auxiliaires de la justice, le bon taxateur, le gardien et le procureur de l'ordre public.

Que faisons-nous pour avoir de bons magistrats?

Laissons de côté, sans plus insister, les citoyens élus magistrats, investis temporairement par cette élection de ces fonctions essentielles. Prenons simplement les professionnels, ces professionnels à qui, contraints par une nécessité sociale, nous devons

confier nos biens, notre liberté, notre vie, notre honneur. Juges de paix, procureurs substituts, présidents, juges, conseillers, au total près de six mille fonctionnaires qui nous coûtent un peu moins de 30 millions, traitement moyen 5.000 francs environ. Pour faire régner la justice et l'ordre dans un peuple de quarante millions, si nous les avions bien à ce prix, cela n'aurait rien d'excessif. Quoique consacrés tous à une même œuvre de justice et d'ordre, ces fonctionnaires n'ont pas tous le même caractère. Les huit cents procureurs généraux, avocats généraux, procureurs et substituts, ceux qu'on appelle « le ministère public » ou encore « la magistrature debout », sont essentiellement amovibles. Le Président de la République, sur la proposition du ministre de la Justice, peut les déplacer, les faire rétrograder, les révoquer à sa volonté sans qu'aucune garantie leur soit accordée contre ces décisions.

Les deux mille neuf cents juges de paix sont eux aussi amovibles en principe, mais ne peuvent être ramenés à une classe inférieure ou révoqués que sur l'avis d'un conseil qui leur assure des garanties.

Les deux mille présidents, juges et conseillers sont au contraire absolument inamovibles, c'est-à-dire qu'on ne peut non seulement les révoquer, sauf forfaiture, mais même les déplacer sans leur consentement, à moins que la Cour de cassation, conseil suprême de la magistrature, ne prononce ce déplacement qui a alors le caractère d'une mesure disciplinaire. Lors qu'ils sont investis, ils peuvent, s'ils le veulent, échapper à tout jamais à l'autorité du ministre et ne se replacent sous sa dépendance que s'ils sollicitent un avancement.

Pour justifier ces différences de traitement, on nous dit notamment que les procureurs et leurs substituts,

représentant constamment l'action du « Gouvernement » et l'administration de la justice dans toutes les parties, doivent être constamment dans les mains du « Gouvernement » ; que celui-ci ayant devant le Parlement et devant le pays la responsabilité de l'ordre public et de l'administration de la justice, doit pouvoir à tout moment mettre dans ces postes éminents et difficiles l'homme qui convient. Arguments congrus, dans les traités où « Gouvernement », pour la commodité des théories, signifie l'expression supérieure de la raison nationale. Mais qu'est, pour nous Français, le Gouvernement? Un parti au pouvoir. Comment ne serions-nous pas choqués d'imaginer que ce parti peut exercer une action immédiate sur l'une des fonctions sociales les plus nécessaires, le respect des lois supérieures à tous les partis? Nous ne pouvons donc nous arrêter à cette argumentation spécieuse pour reconnaître au ministre le droit de donner l'ordre à l'avocat de la loi, au procureur de l'ordre social et de la paix publique, de ne pas poursuivre, de conclure dans tel ou tel sens. Je connais l'adage. « La plume est serve ; la parole est libre. » Le procureur dépose des conclusions dans le sens indiqué par le ministre; il n'est pas contraint de les développer. Artifice indigne d'une nation d'hommes libres. Ainsi le parti mis un instant au pouvoir par le hasard des combinaisons politiques et dans ce parti l'homme placé au ministère de la justice devient vraiment le maître de l'action publique et comme il était nommé jadis : le grand juge.

L'indépendance et l'autorité des procureurs et de leurs substituts, leur affranchissement de toute préoccupation personnelle, leur liberté absolue de poursuivre, de conclure dans un sens ou dans l'autre suivant leur conscience, nous sont aussi nécessaires

que l'indépendance des juges. Sans cela, ils ne sont plus que les avocats d'un parti et non ceux de la loi. Procureurs et juges forment les deux moitiés d'un même tout, la justice : ils sont recrutés de la même façon, passent d'une fonction à l'autre incessamment. Une distinction de nature entre eux est irrationnelle et dangereuse. En leur personne à tous, nous devons nous assurer les mêmes garanties d'impartialité.

Mais quels moyens de nous donner ces garanties? Est-ce l'inamovibilité? Boniface VIII refusa d'abord de canoniser Louis IX parce que celui-ci avait mis à ferme les bailliages et les prévôtés. Cette vente des offices de justice est cependant l'origine d'une institution que nous considérons volontiers comme un fondement de la société. L'inamovibilité, conséquence persistante de l'ancienne vénalité des charges, rend le juge propriétaire de son poste comme s'il l'avait encore acheté. De quelque façon qu'il l'occupe, sauf le cas de forfaiture, il n'en peut plus être dépossédé.

Remarquons tout de suite que l'inamovibilité n'existe pas pour les juges d'Algérie et des colonies. Regarderions-nous l'indépendance de la justice comme un luxe superflu dans les colonies? En France même les deux mille neuf cents juges de paix ne sont pas inamovibles. Cependant nous augmentons constamment leurs attributions et voulons en faire les juges populaires de la France. Parce qu'ils sont tout près du justiciable et sous le poing de tous les élus de la nation, c'est en eux que nous devrions renforcer les garanties. Il nous a paru qu'il suffisait de les assurer contre les révocations et déplacements injustifiés par l'avis obligatoire d'une commission. Ou la garantie est insuffisante : hâtons-nous alors de

donner l'inamovibilité aux juges de paix; ou elle suffit: pourquoi pas le même régime pour tous les juges?

Cette inamovibilité toujours proclamée a été souvent violée ouvertement ou sournoisement. Au temps du premier Empire elle n'était accordée en fait aux magistrats qu'après cinq ans d'exercice « si Sa Majesté était contente de leurs services ». Sous notre république, la loi de 1883, intitulée « réforme de la magistrature » n'a été qu'un moyen de révoquer quatre cents inamovibles insuffisamment républicains. La France possède environ six mille magistrats de tous ordres sans compter les administratifs, les coloniaux et les élus; devons-nous reconnaître à deux mille Présidents, conseillers et juges une essence particulière, et dire avec Royer-Collard: « Il y a un trait caractéristique par où le magistrat se distingue du fonctionnaire c'est qu'il ne vient pas du pouvoir comme celui-ci et de ses besoins changeants mais des institutions perpétuelles et indépendantes que le pays possède. » Et les quatre mille autres magistrats de même nature? Et les administratifs, les coloniaux et les élus?

Traversons d'ailleurs cette phraséologie : que reste-t-il? Rien du tout : tous les fonctionnaires concourent au même but? L'indépendance de l'ingénieur qui doit se prononcer entre plusieurs demandeurs sollicitant une concession représentant des centaines de millions, dont le rapport est en somme la pièce essentielle du procès réel engagé sous un autre nom entre les demandeurs, est aussi nécessaire à la nation que l'indépendance du juge. Pour ne pas sortir de l'ordre judiciaire, l'indépendance du procureur qui se demande s'il va poursuivre un coquin puissant nous est aussi indispensable que celle du

juge qui n'aura jamais à juger ce coquin si l'action publique n'est pas mise en mouvement. Tous les fonctionnaires, quels qu'ils soient, du plus petit au plus grand, doivent recevoir la part d'indépendance nécessaire à l'accomplissement de leur mission. Il est plus nécessaire pour nous que le dernier des agents de police en soit pourvu que le premier président de la Cour de Cassation, car celui-ci trouvera dans sa haute situation, dans sa culture intellectuelle, dans sa supériorité morale, des ressources pour résister à l'oppression et aux sollicitations que n'a pas l'autre dont la vie matérielle dépend d'un caprice ou d'une injustice. Aucun fonctionnaire n'est d'une essence spéciale et en quelque sorte le représentant de Dieu sur la terre. Aucun ne doit être inamovible s'il remplit mal ses fonctions ; aucun ne doit être inquiété d'une manière quelconque pour ses opinions. Lorsqu'on parle de l'inamovibilité nécessaire aux juges, on ne fait que manifester, sous une forme inexacte et à propos d'une partie d'attributions sociales qui tombe plus immédiatement sous la vue du commun, une idée d'une portée générale, l'indépendance nécessaire de tout agent de la société dans l'accomplissement de la mission qui lui a été confiée.

Que donne en fait l'inamovibilité de nos juges? Est-ce à elle que nous devons l'honnêteté certaine de leurs jugements? Personne ne le pourrait prétendre sans leur faire une injure imméritée. Par contre, suffit-elle à les garantir contre la domination des élus du peuple? En aucune façon. La magistrature est une longue hiérarchie. Sauf des exceptions très rares et qui ne sont pas toujours recommandables, on n'entre pas directement dans les hauts postes de la magistrature : il faut en gravir tous les échelons un

à un. Du poste de juge suppléant par où l'on débute à celui de conseiller à la Cour de cassation, ils sont nombreux. La hiérarchie des fonctions et celle des tribunaux s'entrecroisent comme sur un échiquier et suscitent le génie de l'intrigue et des combinaisons. Un magistrat peut avancer, soit en changeant de fonction, soit en changeant de tribunal. Exemples : Un juge de troisième classe à 3.000 francs peut demander également un poste de juge de deuxième classe à 4.000 francs, ou un poste de président de troisième classe à 4.000 francs. Un juge d'instruction à 3.500 francs, un président de troisième classe à 4.000 francs, un juge de deuxième classe à 4.000 francs peuvent se trouver en concurrence pour demander soit un poste de procureur de deuxième classe à 5.000 francs, soit un poste de président de deuxième classe à 5.000 francs, soit un poste de juge d'instruction de deuxième classe à 5.000 francs. Un conseiller à la cour d'appel à 7.000 francs peut demander à redescendre président d'un tribunal de première classe à 10.000 francs. Pour le ministre et son directeur obligés de se mouvoir au milieu de toutes ces compétitions, quel casse-tête ! D'autant qu'avec l'inamovibilité ils doivent tenir compte des volontés et préférences de chacun. Ils ne peuvent envoyer tel magistrat, dans tel poste, sans son assentiment. Une simplification de ces hiérarchies s'impose. Elle ne suffirait pas.

Pour gravir chacun des échelons de la magistrature, il a fallu jusqu'ici un grand effort. Le mal est public : il ne date pas d'hier ; chacun sait que le moindre dossier de magistrat contient des volumes de lettres et que les lettres ne sont qu'un vague témoignage d'innombrables démarches ; que le meilleur juge ne peut guère s'élever dans la hiérarchie, malgré

ses mérites et les présentations de ses chefs, qu'avec l'appui des personnages politiques. Ceux-ci assurément ne le marchandent point. Les démarches personnelles ne suffisent plus : tous les sénateurs, tous les députés d'un département se transportent en corporation à la place Vendôme pour demander un avancement de classe ou la nomination d'un président de troisième classe. Dans une partie de la France, les départements se sont même vantés de s'être syndiqués. Leurs représentants arrêtent entre eux les mouvements, et les apportent à la signature du ministre. Le magistrat, qui n'a pas l'agrément du syndicat, est mal reçu et parfois ne peut rester. Nous pouvons pendant ce temps sommeiller sur l'oreiller de l'inamovibilité : elle permet à quelques juges de troisième classe de brandir des cierges dans les processions ou de collaborer aux niaises méchancetés des Croix. Elle ne défend pas ceux qui ont du talent et de l'avenir de sollicitations indignes d'eux et dans lesquelles ils peuvent laisser quelque part de leur honneur et de leur liberté.

L'inamovibilité n'est donc qu'une douteuse enseigne. Elle nous gêne pour la bonne exécution du service : elle ne nous assure pas les garanties dont nous avons besoin pour le bon recrutement et l'avancement normal des magistrats.

Rien n'est plus douloureux que la vanité des efforts faits par notre République depuis trente ans pour résoudre cet essentiel problème. Depuis 1871, tous les hommes d'État ont répété le mot de Béranger, « les fonctions judiciaires aux plus capables et aux plus dignes ». L'unanimité des partis a été faite sur la question de la magistrature. La liste des nombreux projets déposés réunit les hommes les plus considérables de France, tous les anciens, tous les

futurs ministres de la justice. Tous signalent la plaie : tous proposent le remède. Les projets sont rédigés d'accord avec le ministère, accueillis avec faveur par le Sénat et la Chambre. L'un d'eux était signé par vingt-quatre députés dont la compétence et l'autorité sont unanimement reconnus : anciens présidents du Conseil, anciens ministres, anciens magistrats. Aucun devenu ou redevenu ministre ne semblait avoir la puissance de faire aboutir ce projet que, la veille, il avait déclaré indispensable. Successivement Dufaure, Gambetta, Ribot, Méline, Léon Bourgeois, Vallé, Waldeck-Rousseau ont proclamé la nécessité de la réforme. Soit lassitude, soit indifférence, soit habileté des intrigants, aucun projet n'arrive à terme, frappant exemple de la somme de travail fournie souvent en pure perte par les parlementaires.

« Sous les seules conditions, disait un des réformateurs les plus tenaces, que le candidat justifie de l'âge déterminé par la loi, qu'il soit licencié en droit et qu'il ait accompli auprès d'un barreau quelconque un stage plus ou moins nominal de deux années, le garde des Sceaux peut appeler à rendre la justice l'homme le moins préparé par son passé aux fonctions judiciaires, sans que nul ait le moyen de protester efficacement, sans que la nomination, dont dépendent pour l'avenir, la vie, l'honneur, les intérêts les plus sacrés des citoyens entraîne, à l'égard de celui qui l'a faite, une responsabilité effective. »

Et ce législateur constatait mélancoliquement qu' « il n'y a guère que dans l'Empire ottoman qu'on trouve une semblable omnipotence reconnue au chef de la justice. » Encore en était-il bien sûr : pourquoi vexer inutilement les cadis du grand Turc ? Enfin, excédé de ces ajournements et de cette impuis-

sance, ce législateur profita de notre habitude d'introduire dans les lois de finances toutes sortes de dispositions, n'ayant qu'un rapport plus ou moins lointain avec le budget, pour proposer à la loi de finances de 1906 cette addition :

« Jusqu'à la promulgation d'une loi organique sur les conditions de nomination et d'avancement dans la magistrature, un règlement d'administration publique rendu dans les trois mois fixera les garanties spéciales de capacité professionnelle pour les candidats aux fonctions judiciaires et instituera un tableau d'avancement. »

Un ministre, dont ce sera l'honneur, M. Sarrien, déclara que le ministère résolu à faire cesser l'arbitraire et le favoritisme dont se plaignaient si justement les fonctionnaires, entendait conformer les actes aux paroles. Aux applaudissements de toute la Chambre, M. Sarrien acccepta l'amendement et le réalisa trois mois après, non sans quelques incidents qui montrèrent bien le genre de résistances auxquelles se heurte une réforme de ce genre.

Plusieurs de ceux qui avaient mission de la défendre firent surtout ressortir les inconvénients qu'ils croyaient apercevoir. Plus tard, quelques autres chargés de commencer l'application, ont grossi à plaisir les difficultés qu'ils rencontraient et déclaré que la réforme était inapplicable. Ces résistances ont trouvé traducteur à la Chambre. Un député a déclaré que toute la magistrature actuelle étant absolument réactionnaire, ce n'était pas par des réformes de ce genre qu'on arriverait à la républicaniser. Vraiment, si le propos était exact, si après trente ans de choix discrétionnaires on n'était pas arrivé à faire au moins une magistrature dévouée aux institutions actuelles, cela seul suffirait à prou-

ver que le système de recrutement était bien mauvais.

Malgré ces attaques et ces incidents, le décret du 21 août 1906 est entré en application : il constitue actuellement, jusqu'au vote de la loi annoncée, la charte de la magistrature et pose des règles précises pour l'entrée et l'avancement dans la magistrature.

Peuvent être nommés directement aux fonctions judiciaires et pour le quart, au maximum, du total des vacances ouvertes dans l'année, les membres du conseil d'État, les professeurs de droit, et, après une certaine durée d'exercice de leurs fonctions, les magistrats des colonies, les conseillers de préfecture, les avocats, les greffiers, les avoués, les juges de paix, les fonctionnaires de l'administration centrale à partir du grade de rédacteur, et les secrétaires des chefs des Parquets de Paris.

En dehors de ces catégories, on ne peut plus, depuis le 15 juillet 1907, entrer dans la magistrature que si l'on a subi avec succès les épreuves d'un concours ouvert chaque année pour l'admissibilité au poste de juge suppléant ou d'attaché à la chancellerie. Le concours comprendra des épreuves orales et écrites dont la nature et l'importance sont dès maintenant déterminées. Le jury, nommé par le ministre, se composera d'un conseiller à la cour de cassation, d'un directeur au ministère de la Justice, de deux membres de cour d'appel et d'un membre du tribunal de la Seine. Le tableau des candidats admis après le concours sera dressé par ordre de mérite, ils seront nommés juges suppléants ou attachés à la chancellerie

Pour le recrutement des juges comme pour celui des autres fonctionnaires, le concours a des avantages certains. Un de ces aventuriers qui se poussent par-

fois sans mérite aux premières places, disait récemment : « Les concours sont faits pour les imbéciles qui ne peuvent arriver autrement. » Il convient de rire de ces saillies. Si la vie donne parfois des démentis aux juges des concours, elle fournit rarement des arguments aux partisans de la faveur. Aux plaisanteries faciles sur les bêtes à concours, on peut répondre par d'autres, souvent plus justifiées, sur les bêtes hors concours. D'ailleurs, sauf quelques intéressés, personne ne défend plus la nomination abandonnée à la discrétion du ministre, c'est-à-dire au hasard des combinaisons et des clientèles ministérielles.

Le tirage au sort des juges est une gageure, leur élection une utopie; nous l'avons bien vu au temps de la grande Révolution. Il faut des juges et non des passants. En terre étrangère, l'élection n'a pas mieux réussi que chez nous. Aux États-Unis les résultats ont été piteux. Corruption et médiocrité, voici, d'après les Américains eux-mêmes, le bilan du système de l'élection. Reste, quoi? inévitablement, le concours. Quelques-uns, hostiles au concours, réclament un examen professionnel très sérieux, plus sérieux que la licence en droit, simple certificat d'études primaires juridiques. Ne voient-ils pas que tout examen sérieux, passé devant des honnêtes gens, pour l'attribution d'un nombre de places inférieur à celui des candidats, se transforme inévitablement en concours. L'impartialité dans la comparaison des candidats s'impose avec force à l'esprit des juges d'un tel examen; il faut avoir une mentalité de gredin pour ne pas donner à un candidat la place qu'il mérite et lui voler ainsi peut-être sa vie.

Mais comment apprécier le mérite réel dans les

épreuves d'un concours? Peut-on déterminer qu'un homme fera un bon magistrat par quelques épreuves écrites et orales? Le peut-on davantage par la recommandation d'un parent? Ne nous laissons pas d'ailleurs arrêter par cette objection. Un concours bien organisé, avec un bon programme et un nombre suffisant d'épreuves, donne des indications sérieuses sur la valeur des candidats, la rectitude de leur jugement et l'ouverture de leur esprit. Notre tort est parfois de combiner les concours pour prouver de la science acquise, non de l'aptitude à acquérir la science, et aussi pour ménager la tâche des juges. La division en épreuves d'admissibilité et d'admission simplifie en effet la tâche de ceux-ci. Mais trop souvent les épreuves éliminatoires sont insuffisantes. La vérité serait de compter toutes les épreuves d'un concours ensemble et de les faire suffisamment nombreuses et variées, pour réduire au minimum la part du hasard. Rude corvée pour les examinateurs, j'en conviens. Mais pour un fonctionnaire dévoué à la nation, est-il besogne plus nécessaire et plus haute que de choisir de bonnes recrues pour les services publics? Le concours peut donc donner des indications assez précises sur la valeur des candidats au service public et dans tous les cas beaucoup plus nettes que les sollicitations des intéressés ou les démarches de leurs proches. Suffit-il? Non. L'ouverture et la facilité de l'esprit, la rectitude même du jugement, en supposant qu'elle fût absolument démontrée par le concours, ne sont pas tout dans la vie. La droiture absolue, la dignité, sont une condition essentielle des fonctions publiques, particulièrement de la magistrature. L'enquête sur la vie et les mœurs, avant le concours, l'enquête auprès du concierge, fournit sur ce point des renseignements

insuffisants. Que peut donner d'ailleurs, au point de vue de la carrière future, l'enquête sur la vie et les mœurs d'un homme de vingt-et-un ans! Aussi en prévoyant cette enquête et en réservant au ministre le droit d'admettre ou de ne pas admettre les candidats sur la liste des admis au concours, les rédacteurs du décret pensaient-ils moins aux qualités morales des futurs magistrats qu'à leurs opinions. Les opinions d'un homme de vingt-et-un ans, même d'un homme de vingt-cinq ans? Sans doute les opinions de sa famille? Par quelle injustice peut-on les faire peser sur celui qui n'a pas encore vécu de sa vie propre! Les opinions sur quoi et quelles opinions? Sans doute sur celles du ministère en fonctions qui sont en contradiction avec celles du ministère d'hier, qui seront contredites par celles du ministère de demain, parfois que les ministres en fonctions modifieront eux-mêmes demain. Ou l'enquête ainsi menée n'a d'autre portée que l'enquête nécessaire de police sur tout candidat aux fonctions publiques, ou elle court grand risque d'être l'instrument de l'iniquité. Il n'appartient pas à un ministre, au nom d'une conception particulière qui sera peut-être répudiée demain par la nation, d'écarter, sur de vagues appréciations, un jeune homme des fonctions publiques. Cependant nous voyons bien qu'un concours heureux ne peut pas investir d'un titre pour la vie. Comment sortir de là? En ne considérant le concours tout entier que comme une épreuve d'admissibilité : il doit être suivi d'un stage dans les fonctions publiques pour lesquelles on a passé le concours, stage à l'expiration duquel les chefs de service peuvent porter ne pleine connaissance de cause un jugement définitif sur le candidat.

Le décret sur la magistrature prévoit bien un stage,

mais un stage antérieur au concours, un stage sans contrôle, sans efficacité, une simple formalité. C'est après le concours que le stage est utile. Les candidats reçus au concours doivent être distribués dans les différents services et ne deviendront définitivement magistrats que si l'épreuve pratique du stage leur a été favorable. Concours et stage postérieur. Ainsi nous aurions toutes les garanties possibles.

Raisonnements bien déduits, dira-t-on. Une chose, malheureusement, les ruine complètement. Le premier concours pour l'accès de la magistrature a été annoncé. Les candidats ne se sont pas présentés. Nous en attendions cent au moins, nous n'en avons que dix.

Et comment auriez-vous des candidats si vous ne prenez pas les mesures qui sont les conséquences inévitables de vos réformes? Actuellement, on débute dans la magistrature par le poste de juge suppléant. On ne peut être juge suppléant qu'à vingt-cinq ans. Les juges suppléants n'ont pas de traitement en principe et l'on reste juge suppléant pendant cinq ou six ans. Comment trouveriez-vous beaucoup d'hommes de vingt-cinq ans pour passer un concours difficile qui doit, en cas de succès, leur procurer, après six ans d'attente, soit après la trentaine, un poste de juge ou de substitut à 3.000 francs! S'étonner de n'avoir pas de candidats dans ces conditions serait montrer de la naïveté. Nos limites d'âge pour les postes de la magistrature sont actuellement ainsi fixées : substitut, vingt-deux ans, juge suppléant, vingt-cinq ans, président, conseiller, vingt-sept ans, procureur général, trente ans. En fait, il n'y a plus de substitut de vingt-deux ans et la limite d'âge de trente ans pour les procureurs généraux fut fixée en un temps où l'on était général à vingt-cinq ans et empereur à trente-cinq. Nous pourrions, sans aucun inconvénient, relever la limite d'âge pour

les présidents et les procureurs, mais par contre il importe de l'abaisser pour les juges suppléants et de donner à ceux-ci un traitement convenable. Fixez la limite d'âge, pour l'entrée dans la magistrature, à vingt-et-un ans et accordez à tous les admis au concours un traitement de 2.000 francs, pendant le stage qui suivra le concours, vous aurez plus de candidats que vous ne voudrez.

Le décret réserve au ministre la possibilité de nommer librement chaque année, jusqu'à concurrence du quart des vacances dans l'ensemble des fonctions judiciaires, des candidats n'ayant pas subi le concours mais justifiant de certains titres. Cette faculté a été vivement critiquée. Puisque le recrutement de la magistrature peut être assuré dans des conditions excellentes par le concours et le stage postérieur, pourquoi vouloir combiner le choix avec le concours ? Parce que cette combinaison du choix et du concours, l'expérience le démontre, peut donner de très bons résultats. Le concours et le stage doivent être le mode d'entrée normal dans les fonctions publiques. Mais il est excessif de prétendre qu'ils doivent être le seul mode d'entrée. Nous avons un intérêt certain à ne pas fermer nos carrières publiques à tous ceux qui, vers la vingt-cinquième année, n'ont pas arrêté leur volonté sur elles, par suite des hasards de la vie. Pouvons-nous soutenir, par exemple, qu'un homme qui a honoré la profession d'avocat ne peut pas être vers la cinquantaine une recrue fort utile même pour les postes les plus élevés de la magistrature ? Cette addition à une administration d'éléments étrangers, bien loin de l'affaiblir, est pour elle une source de vie et d'activité, à condition que la proportion et les choix soient judicieux.

La proportion du quart pour les nominations à

faire dans la magistrature n'a rien d'excessif si elle est équitablement répartie entre toutes les fonctions. Les catégories dans lesquelles le ministre peut faire son choix sont admissibles. Mais peut-être conviendrait-il de fixer des conditions plus précises d'âge et de capacité, et surtout de prescrire l'examen par la commission de classement de la magistrature des titres des candidats extérieurs. Cet examen peut paraître exorbitant à tous les gens imbus des idées anciennes. Le ministre obligé de prendre l'avis d'une commission de conseillers à la cour de Cassation pour nommer au quart des places dans la magistrature ! Mais si par impossible, un ministre avait l'intention d'appeler à un poste élevé le fruit sec d'un barreau de province, un avoué malheureux ou quelque juge de paix médiocre ayant deux ans d'exercice, quelqu'un peut-il expliquer pourquoi nous autres démocrates, affranchis du respect superstitieux du gouvernement, nous devrions voir un renversement des principes dans cet avis des plus grands magistrats de France mettant une limite aux fantaisies possibles du ministre ?

Voilà pour l'entrée dans la magistrature : reste l'avancement.

Depuis le 15 février 1907, les magistrats ne peuvent avancer que s'ils sont présentés par leurs chefs et portés sur un tableau d'avancement dressé par une commission composée du premier président et du procureur général de la cour de cassation, de quatre conseillers à la cour de cassation désignés par décret et des directeurs du ministère de la Justice. Les intéressés qui se croiraient lésés par le tableau d'avancement ont la faculté de réclamer.

Malgré les incidents et les résistances, le premier

tableau d'avancement a paru au *Journal Officiel:* actuellement la nomination de tout magistrat nommé sans avoir été porté au tableau d'avancement pourrait être attaquée pour excès de pouvoir.

Désormais donc : entrée dans la carrière en principe par un concours ; pour le quart au maximum des places, nomination par le ministre de candidats pris dans un certain nombre de catégories déterminées à l'avance ; avancement d'après un tableau d'avancement dressé, pour l'ensemble de la magistrature, par une commission composée de conseillers à la cour de cassation et de directeurs du ministère.

Ainsi, à un décret qu'on a justement appelé libérateur, ont abouti tant de projets inutilement formés depuis trente ans. La leçon est assez significative. Nous cherchons souvent midi à quatorze heures, et imaginons qu'il faut des constitutions nouvelles où suffit un décret, parfois un arrêté, quelquefois un usage. Le maître de l'heure passe. Enfin la moisson se fait.

Certes critiquer le décret de 1906 n'est pas malaisé. Le tableau d'avancement pour la magistrature de la France entière n'est pas facile à dresser. L'entrecroisement des hiérarchies de fonctions et de tribunaux, la différence de nature entre les juges de France et ceux d'Algérie complique la besogne de la commission de classement et du directeur du personnel au ministère de la Justice. Des incertitudes, des erreurs même sont inévitables. Le décret devra être remanié, mis au point dans certaines parties : il n'est, surtout actuellement, qu'une déclaration de principes. Ce serait un malheur national que d'abandonner ces principes parce que des difficultés d'application se produisent. Un peu de bonne volonté et de bonne foi en triompheront facilement.

Les sceptiques prétendent que ce décret est voué fatalement à l'avortement, parce que son application a été confiée à des magistrats qui ont fait leur carrière avec un autre système. Comment ne verraient-ils pas avec un certain grossissement les inconvénients d'une réforme qui semble condamner implicitement la façon dont ils sont arrivés aux premiers grades. Ils seront toujours portés à penser, que cette méthode, pour beaucoup de raisons, était la meilleure ; plus ils auraient de raisons d'en douter, plus ils voudront persuader aux autres qu'aucun doute ne peut être conçu à cet égard. Après tout, ces sentiments seraient humains, mais nous n'avons pas à compter avec eux.

La réforme dans son ensemble a été accueillie avec joie par la magistrature. Si un referendum était tenté à cette heure, nul doute que l'œuvre de M. Sarrien ne recueillît la presque unanimité des suffrages. Les grands magistrats qui détiennent en ce moment le sort de la justice française ont fait les efforts les plus méritoires pour acheminer cette réforme dans la voie des réalisations pratiques. Le premier tableau d'avancement a été discuté par eux avec un soin extrême. S'ils avaient suscité des difficultés, s'ils s'étaient attardés aux inévitables intrigues que provoque tout changement de système, le décret de 1906 pouvait être anéanti en peu de temps. Ils ont déjà témoigné qu'ils n'entendaient pas commettre cette forfaiture envers le corps dont ils sont les véritables chefs et la nation qui attend d'eux l'organisation démocratique de la justice.

Assurément il n'est pas facile de comparer les mérites de magistrats remplissant des fonctions différentes dans des ressorts différents. Mais croit-on que cette comparaison soit plus facile pour un ministre de la Justice que pour une commission composée de conseillers à la cour de cassation :

Aux termes de la loi de 1810, les cours d'appel ont la surveillance de tous les tribunaux du ressort : chaque année elles doivent se réunir en assemblée générale et délibérer sur la manière dont la justice a été rendue l'année précédente. A cette même assemblée, elles arrêtent la liste des magistrats du ressort qui se sont distingués par leurs aptitudes et la constante pratique de tous les devoirs de la profession. Cette disposition est toujours virtuellement en vigueur. En pratique le premier président et le procureur général arrêtent la liste des bons magistrats du ressort. La commission de classement des magistrats reprend et compare toutes ces présentations et doit en faire le tableau d'avancement.

Nous voyons bien que cette comparaison n'est pas facile, que les chefs de cour peuvent présenter des magistrats qui ne conviennent pas pour le poste auquel il s'agit de pourvoir, que la commission de classement doit être munie peut-être de pouvoirs plus étendus que ceux qui lui ont été confiés. Mais, encore une fois, ce n'est pas son institution qui fait naître ces difficultés : c'est la constitution même d'une magistrature nationale. Nous ne pouvons songer à revenir à l'organisation régionale de la magistrature et à redécomposer la France en ressorts plus ou moins indépendants. Alors, en quoi faire résoudre ces difficultés par une commission permanente composée de l'élite des magistrats peut-il être une solution inférieure au pouvoir discrétionnaire d'un homme politique passant au ministère ?

D'après le décret, la commission de classement n'a pas à s'occuper des grades supérieurs de la magistrature. Pour les plus hauts postes, pas de tableau d'avancement. N'est-ce pas précisément pour ceux qui sont en réalité les chefs de la magistrature, les

gardiens de son autorité et de ses traditions, que ce tableau serait le plus nécessaire? Ne soyons pas surpris de cette timidité des réformateurs, rappelons-nous que le fantôme du gouvernement les obsède, mais ne négligeons aucune occasion de réclamer le développement logique de l'œuvre commencée.

L'étude des organisations judiciaires à l'étranger a été faite bien des fois : elle se trouve dans les remarquables rapports du député auquel nous devons l'initiative du décret de 1906, M. Flandin, et tout récemment M. Demartial, qui poursuit avec tant d'énergie sa campagne sur la transformation de nos services publics, l'a parfaitement résumée. Dans tous les pays où la question a été sérieusement étudiée elle a été résolue dans le sens indiqué par le décret de 1906.

En Allemagne le candidat aux fonctions judiciaires, après trois ans d'université, passe un premier examen théorique; après quatre autres années pendant lesquelles il passe successivement dans les différents services, il subit un second examen pratique et peut être nommé juge.

En Autriche, même combinaison d'examens et de stages. Dès qu'une place est vacante, la vacance est annoncée au *Journal Officiel* et les personnes qui croient avoir des titres légitimes adressent leurs requêtes à la cour compétente qui formule des propositions.

En Espagne, le recrutement des magistrats s'opère par voie de concours annuel. La liste des candidats admis au concours est arrêtée par une commission de magistrats, d'avocats et de professeurs de droit. La commission d'examen classe les candidats par

ordre de mérite; les nominations d'aspirants sont faites suivant ce rang de classement. Les aspirants font un stage auprès des tribunaux et leurs notes sont transmises à la commission du concours qui peut les écarter, s'ils ont démérité.

En Italie, concours également pour l'entrée, dans la magistrature. Au bout de dix-huit mois et dans tous les cas avant quatre ans, l'auditeur doit subir devant des magistrats un examen pratique. S'il ne se présente pas dans les quatre ans ou s'il subit un double échec, il est éliminé; s'il est reçu, il devient juge suppléant (adjoint judiciaire au traitement de 2.000 francs). Il devient ensuite, par rang d'ancienneté, préteur, juge de paix ou substitut, à moins qu'au bout de deux ans il ne passe un nouveau concours qui lui permet d'arriver directement au grade de juge de paix ou de substitut sans passer par celui de préteur. Pour les emplois supérieurs, le gouvernement nomme, mais seulement sur la proposition d'une commission de classement composée de conseillers à la cour de cassation. Assurément voilà un système qui se tient.

Parfois on demande : la magistrature vaut-elle mieux dans ces pays que chez nous? Sans vouloir faire aucune comparaison désobligeante, il est constant que l'Italie possède une magistrature remarquable. Or l'influence d'une magistrature d'élite pour la civilisation d'un peuple est immense ; un pays qui doute de ses magistrats est en décadence.

Nous venons d'entrer dans la bonne voie ; rendons justice à ceux qui nous ont ouvert le chemin. La refonte complète d'une organisation judiciaire n'est pas l'œuvre d'un jour ; tous les magistrats dé-

voués à leur pays et conscients de leur mission doivent s'y employer de leur mieux. Qu'ils n'attendent plus des autres le secours ; d'eux seuls maintenant doit nous venir la magistrature à laquelle une grande nation a droit, et voilà une bonne occasion d'appliquer cette disposition de la loi de ventôse an VIII, toujours en vigueur, sinon toujours appliquée : « Chaque année la Cour de cassation doit envoyer une députation au gouvernement pour lui signaler les points sur lesquels son expérience lui a révélé l'insuffisance ou l'imperfection des lois. »

ADMINISTRATION DE LA JUSTICE DANS LES CONFLITS ENTRE UN CITOYEN ET LA NATION

Conflits avec la nation et ses représentants : nécessité d'un recours; conception des régimes absolus : recours devant le souverain mieux informé ; pourquoi ce recours ne suffit pas. Formation purement empirique de la justice dite administrative. Historique sommaire : subtilité de la distinction entre l'acte de gestion et l'acte de puissance publique : la loi de Pluviôse an VIII. Développement de la juridiction administrative.

Nous venons d'examiner l'organisation qui nous permet de résoudre pacifiquement nos conflits avec les autres citoyens. Et nos conflits avec la nation et ses représentants ? Ils ne sont pas moins graves que les autres. A tout instant nous nous heurtons à la volonté de ces fonctionnaires, aux actes de leur administration, à leurs ordres, à leurs défenses. Allons-nous nous buter contre leur toute-puissance ? Leur gouvernement étant la manifestation et le résultat de l'organisation sociale, les fins supérieures de la société ne nous laissent-elles que la ressource de nous incliner et de gémir ? C'est la conception des régimes autocratiques. Pour eux, un procès contre le gouvernement reste un non-sens, puisque après tout, c'est toujours et fatalement devant des agents du gouvernement que serait porté le procès. Ainsi nous

devrions subir les accidents de la force sociale nécessaire au développement des individus comme nous subissons les caprices des forces solaires par lesquelles nous vivons.

C'est là une conception assez rudimentaire. Tout d'abord, sans remonter au principe, notre raison réclame immédiatement l'appel du gouvernant mal informé au gouvernant mieux informé. Elle suppose que le même homme mis de nouveau en présence de la difficulté, obligé par une procédure différente de se prononcer une seconde fois, rectifiera sa première décision, surtout si les formes de cette procédure le contraignent à un examen plus approfondi; car il peut s'être trompé non seulement par erreur de jugement, qui persistera vraisemblablement, mais par hâte et insuffisante réflexion. Même en prenant les choses à ce point de vue primaire, la nécessité d'organiser un recours devant ceux-là mêmes dont émane la décision et de les obliger par certaines formes à un examen nouveau et plus approfondi de l'affaire, serait évidente.

Mais la garantie qui nous est ainsi donnée, demeure insuffisante. Les actes nécessaires pour le gouvernement de la nation se multiplient. A tout instant, ils nous enserrent, et souvent nous oppriment. Contre les erreurs ou l'arbitraire des représentants de la nation, il n'est pas moins indispensable de nous assurer que contre les entreprises des autres citoyens. Le gouvernement n'est pas une puissance unique, mystérieuse et quasi-divine; ses représentants ne sont pas des demi-dieux qui, les yeux fixés sur le but de la société, promulguent en décisions et en ordres rarement critiquables les règlements de la vie nationale et les appliquent sans défaillances à chacun de nous. Le gouvernement,

c'est une multitude d'agents très faillibles, enclins aux erreurs, aux préjugés, aux passions, ignorant souvent la limite exacte de leurs attributions, disposés à s'exagérer leur importance, à dévier vers un intérêt particulier, le leur, celui de leurs proches, de leurs amis, de leur parti, la puissance nécessaire mais redoutable que nous leur avons donnée. L'administration peut chaque jour ou aider ou gêner singulièrement nos entreprises, décupler notre force individuelle ou l'anéantir. Les recours contre ses injustices doivent être encore plus judicieusement et fortement organisés que ceux contre les injustices des simples citoyens, car la réparation de ces injustices a non seulement une portée individuelle fort appréciable, mais une portée générale considérable ; elle est un sûr moyen de progrès social. Personne ne peut soutenir que la nation, c'est-à-dire l'ensemble des citoyens, ait un intérêt quelconque au maintien des actes absurdes ou injustes faits par ses administrateurs ; nous voyons au contraire fort clairement que la possibilité de discuter ces actes, et de les faire réformer, doit être le principe le plus fécond d'une amélioration sociale constante.

Comment se fait-il que ces vérités de simple bon sens soient si souvent perdues de vue et que toute une partie de notre législation et de notre organisation sociale soit encore fondée sur leur méconnaissance ? Cela tient à des causes générales à tous les pays, à la conception archaïque de l'autorité du gouvernement qui ne correspond plus au régime social actuel. Mais cela tient aussi, en partie, chez nous, à deux erreurs en sens inverse et conséquences l'une de l'autre, commises la première : par les parlements de l'ancienne monarchie, la seconde : par les révolutionnaires de 1789.

Dans leur lutte contre la royauté, les parlementaires de l'ancien régime ont agi comme des citoyens et non comme des magistrats. Frappés des abus du pouvoir absolu, ils cherchèrent dans l'exercice même de leurs fonctions un recours contre ces abus. Mais bientôt, s'exagérant eux-mêmes leur rôle, ils s'en prirent à l'autorité législative du souverain, laquelle, en l'absence de toute autre organisation constitutionnelle, appartenait très légitimement au roi. Sous prétexte qu'ils avaient à appliquer la loi, ils prétendirent en discuter l'origine et les mérites. Eux qui tenaient leurs charges de la seule vénalité, et n'étaient que des juges, prétendirent se faire les représentants des intérêts permanents de la nation. Leur intervention, inadmissible en principe, ne trouva pas toujours une circonstance atténuante dans les résultats ; on ne peut oublier qu'ils contribuèrent à l'échec des projets de réforme de Turgot, qui peut-être auraient épargné bien des maux à la France, et qui, dans tous les cas, étaient au-dessus du domaine de la magistrature, faite pour appliquer les lois et non pour les détruire.

Au temps de la Révolution, tout le monde était révolté contre les prétentions insoutenables des magistrats : ceux qui tenaient à l'ancien régime parce qu'il avait souffert de ces empiètements; ceux qui méditaient un régime nouveau, parce qu'ils redoutaient pour lui des empiètements analogues. Dès le début, les gens de la Révolution posèrent comme un principe de la société moderne qu'il était interdit aux juges, sous les peines les plus graves, de troubler les opérations des administrateurs. C'était dépasser le but et aller nettement à l'encontre de l'esprit même de la législation révolutionnaire.

La rancune et l'effroi qu'avaient laissés les Parle-

ments restaient tels qu'en fructidor an III on « défend itérativement aux tribunaux de connaître des actes de l'administration de quelque espèce qu'ils soient, aux peines de droit. »

Mais une fois les déclarations de principes faites avec solennité, il faut bien arriver à l'application. Les actes de l'administration ? L'expression est vague : que signifie-t-elle? Un arrêté du Directoire, en l'an V, qualifie « actes administratifs », ce qui n'est pas tout à fait la même chose que les actes de l'administration, toutes les opérations exécutées par ordre du gouvernement, par des agents immédiatement sous sa surveillance et avec des fonds fournis par le Trésor public. » La définition cette fois est très compréhensive. Un officier qui achète un cheval pour la remonte de la cavalerie, une administration communale qui prend à bail un immeuble pour l'installation d'une école, font-ils donc un acte administratif, un de ces actes dont il est interdit aux juges de connaître sous les peines les plus graves ? Même en tenant le principe pour judicieux, voilà des applications qui choquent. Dès l'an XII, Merlin proteste : « Ce sont là, dit-il des idées nouvelles, parlons plus juste, des idées bizarres qui répugnent à toutes les notions reçues. » La cour de cassation adopte ses motifs dans trois arrêts de l'an XII. Même opinion de Locré en 1810.

Les juristes pensent tout arranger avec une distinction subtile dont nous souffrons encore : « Tantôt, disent-il, l'administration agit comme puissance publique; elle édicte des prohibitions ou des injonctions en vertu d'un pouvoir propre, à elle délégué par la nation ; ce pouvoir propre ne doit subir aucune atteinte par le fait de l'autorité judiciaire. Tantôt au contraire l'administration agit comme agi-

rait un particulier : lorsqu'elle vend, achète, loue par exemple, même dans l'intérêt d'un service public. Alors il n'est plus nécessaire que ses actes soient intangibles. »

Actes de gestion, actes de puissance publique, cette distinction domine désormais toutes les théories sur la justice administrative et même sur les fonctions et la nature des agents de la nation. Les commentateurs expliquent longuement que les actes de gestion, même faits dans l'intérêt général des citoyens, ressemblent à des actes faits par des particuliers et qu'en conséquence ils doivent être soumis aux mêmes recours que les actes des particuliers. Les actes de la puissance publique au contraire ne ressembleraient à rien de ce que font les particuliers ; ils doivent donc faire l'objet d'une juridiction spéciale. D'où un contentieux dit administratif ; d'où la nécessité d'une justice dite administrative !

Et plus tard, pour déterminer les devoirs des fonctionnaires envers la nation, les héritiers de ces commentateurs prétendront tirer de cette distinction subtile le criterium sortant d'embarras les ministres. Fonctionnaires de gestion, simples employés d'un patron pouvant en prendre à leur aise avec la nation comme des grévistes quelconques avec leur directeur d'usine, fonctionnaires de puissance publique rivés à la nation par cette parcelle de puissance déposée en eux, sorte de moines engagés à des devoirs spéciaux par un vœu mystérieux.

O magie des mots ! Cette distinction qui paraît si ingénieuse, et qui n'est que spécieuse, se balance encore dans la plupart des traités et domine les théories sur la justice administrative ; cependant dès l'origine il a fallu reconnaître qu'elle était anéantie par deux séries d'exceptions.

Un grand nombre d'actes de gestion faits non seulement dans l'intérêt général des citoyens, mais même tout simplement pour la bonne administration des biens de la nation ou des collectivités qui la composent, avaient été déférés par des lois générales ou spéciales aux tribunaux dits administratifs. Exemple : le contentieux de la vente des domaines nationaux; le règlement des créances contre la nation; les marchés de fournitures passés pour les services généraux de la nation, les contrats pour l'exécution des travaux publics. Toutes ces opérations forment la matière la plus importante du contentieux administratif. Or, elles sont essentiellement des actes de gestion. Comment s'en tirer? Les commentateurs ont reconnu en effet la brèche énorme faite à leur système et, avec une pirouette, ont pensé s'en tirer en énumérant les exceptions, et en les classant sous la dénomination « contentieux administratif par détermination de la loi! »

Mais en sens inverse, autre avatar! Toutes les contraventions aux règlements légalement faits par l'autorité administrative sont enlevées d'un seul coup par l'article 471 du code pénal à la compétence administrative pour être attribuées à l'autorité judiciaire. C'est le juge de paix qui prononce les peines pour infractions à ces règlements. C'est lui qui, à cette occasion, juge la légalité de ces règlements, et les interprète. Il ne peut pas, à vrai dire, les annuler pour illégalité, mais il peut refuser de les appliquer s'il les juge illégaux. Or, s'il est un acte qui paraisse rentrer dans la définition des actes de la puissance publique, n'est-ce pas au premier chef le règlement social fait par les agents du gouvernement? Nous voici bien embarrassés; nos commentateurs ne le sont pas. « La vérité, disent-ils, est que les règle-

ments étant munis d'une sanction pénale et l'application de la peine étant confiée aux tribunaux de simple police, il eût été compliqué de faire de la question de légalité des règlements une question préjudicielle dont la connaissance par les tribunaux administratifs aurait sans cesse entravé l'exercice de la répression; il y a une telle connexité entre l'exercice de la juridiction répressive et la vérification des prescriptions et défenses dont elle doit assurer la sanction, que le même droit devrait être reconnu à l'autorité judiciaire même en l'absence d'un texte qui le lui réserverait. En fait, avant que l'article 471 ait été rédigé dans sa forme actuelle, c'est-à-dire avant 1832, la Cour de cassation appliquait déjà le principe que la loi a consacré. »

D'accord, mais que devient la fameuse distinction et qui ne voit combien cette argumentation est subtile? Nous ne demandons pas pourquoi les juges de paix, ayant à prononcer des pénalités pour infractions aux règlements administratifs, sont fatalement amenés à se prononcer sur la légalité de ces règlements, nous demandons comment, si le principe est vrai et s'il domine tout notre système administratif, il se fait qu'on ait donné au juge de paix le droit d'anéantir les actes les plus certains et les plus nécessaires de la puissance publique? Si quelque chose doit être de la compétence administrative il semble bien que ce sont ces actes-là.

Serait-ce parce que des tribunaux dits administratifs ne peuvent avoir une compétence pénale? Nullement, puisque par ailleurs nous leur attribuons le jugement et la punition d'un assez grand nombre de contraventions importantes.

Il est vrai que tout en attribuant au juge de paix la punition des infractions aux règlements faits par les

représentants du gouvernement, nous reconnaissons à l'intéressé, en vertu d'une jurisprudence extrêmement précieuse mais forgée de toutes pièces sans appui sérieux dans les lois, la possibilité d'obtenir l'annulation de l'acte de la puissance publique pour incompétence ou excès de pouvoir; si bien qu'on peut voir les tribunaux ordinaires appliquer un acte que la juridiction administrative va déclarer nul, ou en sens inverse cette juridiction déclarer parfaitement valable un acte que les tribunaux ordinaires refusent de sanctionner par des pénalités. Ce n'est pas là un mythe.

Que faut-il conclure de tout cela? Qu'il n'existe en réalité aucune règle supérieure; que les distinctions imaginées par d'ingénieux commentateurs ne correspondent à rien; législateurs et juges sont allés au plus pressé et ont improvisé des solutions contingentes, parfois excellentes, tant il est vrai que lorsqu'on charge des honnêtes gens de statuer sur un procès, d'eux-mêmes ils font la justice. Mais ne cherchons pas ici des principes ou une logique irréfutable, et si l'on nous dit que dans tous les pays fortement centralisés, la nécessité d'une juridiction administrative a été comprise, cela veut dire tout simplement que partout les hommes qui gouvernent n'aiment pas qu'on leur mette le nez dans leurs sottises. Infaillible ou tabou! Quelle bonne garantie pour tous les sorciers.

Une seule chose est parfaitement certaine. Les actes de l'administration peuvent nous léser et nous léser très gravement. Il est absolument nécessaire, non seulement dans notre intérêt individuel, mais dans l'intérêt supérieur de la société que tout acte injuste et mauvais des administrateurs soit annulé et réformé. Il faut donc que chacun de nous ait la

possibilité d'obtenir la révision de ces actes dans des conditions qui nous garantissent la compétence et l'impartialité de ceux qui seront chargés de les reviser. Autrement la société faite pour chacun de nous tournerait contre nous.

Mais comment assurer cette compétence et cette impartialité? Les auteurs ont beau tourner et retourner sous toutes les formes et avec tous les styles cette proposition : « il est anormal et contraire à l'idée que nous devons nous faire de l'administration et de la justice d'admettre que l'autorité judiciaire ait à résoudre les conflits causés par l'exécution des actes de l'autorité administrative », cette affirmation ne saurait nous convaincre.

Nous ne nous lasserons point, nous autres simples citoyens, de protester contre cette façon archaïque d'opposer certaines parties de l'administration de la société à d'autres et d'appeler pouvoir exécutif, pouvoir judiciaire, des agents identiques dans leur origine et dans leur mission, tous associés dans une même besogne, le gouvernement de la société. Il est parfaitement certain que tous ceux devant qui nous porterons notre réclamation seront toujours des agents de la nation dont nous attaquons la décision. Alors que nous fait, à nous les intéressés, les seuls intéressés, l'artifice des appellations?

Notre seule préoccupation est de trouver des juges éclairés et impartiaux. Eh quoi, l'on ose nous dire qu'en portant notre réclamation devant l'autorité judiciaire nous compromettrions l'action de l'administration : voilà bien ce dont nous nous soucions fort peu. Qu'est donc l'administration en dehors de nous? Veut-on dire par là qu'un acte injuste des administrateurs doit être maintenu, coûte que coûte, en vue de fins supérieures à la justice immédiate et aux lois

et que les tribunaux administratifs sont les seuls qui consentent à faire une telle besogne? Quelle condamnation terrible et imméritée de ces tribunaux! Insinue-t-on que les tribunaux ordinaires prendraient un malin plaisir à annuler toutes les décisions des administrateurs et à entraver leur action? C'est faire à ces tribunaux une injure bien gratuite et notre Cour de cassation ne la mérite guère, elle qui si volontiers déclare intangibles les moindres circulaires des ministres. D'ailleurs ne venons-nous pas de voir que les tribunaux gardent la connaissance de beaucoup de décisions administratives, notamment des règlements faits par l'autorité administrative?

Reconnaissons donc qu'au point de vue de la pure logique, rien ne semblait imposer la constitution de juridictions spéciales pour les litiges administratifs. Et cependant il faut bien qu'elle réponde à quelque nécessité pratique de la vie sociale, puisque tout le système de notre juridiction administrative a été composé historiquement pièce après pièce par les régimes les plus divers, et les plus opposés de tendance. La manifestation la plus intéressante et la plus utile de cette évolution est une invention du plus grand des tribunaux administratifs, le conseil d'État, qui, comme le préteur jadis à Rome, a comblé de son mieux une lacune de notre droit et tenté d'assurer à tous les membres de la société française, quels que soient leur rang et leur place, des garanties contre les erreurs ou les fautes des administrateurs.

Cette formation purement historique de la justice administrative chez nous ressortira du bref exposé qui va suivre.

A la fin de l'ancien régime, les réclamations contre la plupart des actes administratifs étaient

tranchées sans procédure et sans frais par l'intendant. Les réclamations contre les décisions de l'intendant pouvaient être portées en principe devant le roi en son conseil. Le roi examinait l'affaire quand il en avait le temps, quand elle n'était pas arrêtée en route, et une simple mention : accordé, refusé, sur la requête marquait le plus souvent la décision du monarque. C'était déjà un commencement de garantie, le nouvel examen de l'affaire par une administration mieux informée. Rien d'un tribunal ou d'une procédure.

La Révolution resta dans la même ligne, et l'accentua même. Le comité d'organisation de la Constituante avait bien proposé de créer dans chaque département un tribunal d'administration. « Ce seraient quatre-vingt-trois cours des aides ! Vous voulez donc couvrir la France de robins ? » s'écria-t-on, et l'on maintint purement et simplement, en l'adaptant aux temps nouveaux, le système de l'ancienne monarchie. Ceux-là mêmes qui faisaient les actes, les directoires des circonscriptions territoriales élus par le peuple, qui avaient succédé en fait aux intendants, trancheraient sans frais et sur simples mémoires les réclamations à propos des affaires qu'ils conduisaient. Le roi et les ministres réunis en conseil examineraient les questions soulevées par les actes de l'administration.

Cette loi de 1790 est d'une extrême clarté ; les contribuables qui en matière de contributions directes se plaindront du taux de leurs cotisations s'adresseront d'abord au directoire de district, lequel prononcera sur l'avis de la municipalité qui aura fait la répartition ; la partie qui se croira lésée pourra se pourvoir ensuite devant le directoire du département qui décidera en dernier ressort sur simples mémoires et sans forme de procédure.

De jugement pas un mot ; ce sont des décisions administratives et, dans le cas où les parties porteraient la contestation devant les tribunaux judiciaires, on use du conflit qui devient un système de gouvernement.

Bientôt le roi ayant été supprimé et les ministres ne formant plus un conseil, la constitution de l'an III transporta à chaque ministre individuellement les attributions qu'ils avaient en conseil. Chaque ministre est donc naturellement, comme supérieur hiérarchique de tous ses subordonnés, appelé à trancher les réclamations faites contre les actes de ces subordonnés. C'est la réclamation adressée au chef, lorsqu'on croit avoir à se plaindre d'un de ses inférieurs. C'est déjà une garantie, mais elle est vraiment rudimentaire. Encore rien d'un procès, rien d'un tribunal. Partir de là pour soutenir que le ministre est le juge naturel des procès en matière administrative, c'est jouer sur les mots, d'autant qu'à cette époque aucune procédure, aucune forme spéciale ne détermine les conditions dans lesquelles le ministre devra prendre cette nouvelle décision. Ainsi nous sommes juges de savoir si nous voulons donner ou non deux sous à l'aveugle du coin. Cependant la théorie du ministre juge fut longtemps l'une des fondamentales que soutenaient certains éminents auteurs de droit administratif.

En pluviôse an VIII, les directoires de département disparaissent à leur tour : sous la dénomination de préfets, on reprend les anciens intendants. Les attributions des directoires retournent naturellement aux préfets, sans difficulté, pour les purement administratives ; mais pour les réclamations dont la connaissance avait été attribuée aux directoires, va-t-on redonner simplement au nouvel intendant sauf re-

cours aux consuls, le pouvoir de décider? Les directoires, du moins, étaient élus par les citoyens. L'on organise auprès du préfet et des chefs de la nation des conseils : le mot est significatif. En principe d'ailleurs, point de symétrie. Le conseil de préfecture statue. Le conseil d'État donne des avis et même, dans les réclamations des citoyens, c'est le chef du gouvernement qui reste théoriquement le maître de la décision. Mais en fait la symétrie est plus grande qu'on ne le croirait d'abord. Le préfet préside s'il le veut le conseil de préfecture et en cas de partage a voix prépondérante. Dans toutes les réclamations importantes, c'est en fait le préfet qui statue et la terminologie indécise de l'époque en porte la trace; tantôt on dit le conseil de préfecture, tantôt le préfet en conseil de préfecture. Pendant tout le consulat et l'Empire la plus grande incertitude règne sur la valeur de ces décisions. Les conseils de préfecture, eux-mêmes, doutent de leurs pouvoirs, il en est qui renvoient aux tribunaux pour organiser l'exécution de leurs décisions et d'ailleurs l'appel de leurs décisions est toujours porté devant le souverain en conseil d'État. Ne cherchons donc pas dans cette loi une création méditée de la justice administrative. On a fort épilogué sur la fameuse phrase de Rœderer : « Administrer est le fait d'un seul homme, et juger le fait de plusieurs », phrase en effet et pas autre chose. Cette prétendue formule condamnerait des systèmes judiciaires et administratifs pratiqués de tout temps et par beaucoup de nations. Chez nous, même, le juge de paix juge et le conseil municipal administre la commune.

D'ailleurs, le conseil de préfecture n'est pas investi du droit de statuer en premier ressort sur toutes les réclamations des citoyens en matière admi-

nistrative. Si tribunal il y a, il n'est pas en tout cas le tribunal de droit commun : il ne correspond pas au tribunal civil de l'arrondissement. Il ne peut se prononcer que sur les affaires qui lui sont expressément déférées par la loi : recours en matière de contributions directes; exécution des marchés de travaux publics, fouilles et occupations temporaires des propriétés particulières pour un service public; contraventions de grande voirie. Contentieux des ventes de domaines nationaux.

Si l'on se place au point de vue des principes, combien tout cela se tient peu et est difficile à justifier.

Pourquoi les contributions directes et pas les autres, qui restent aux tribunaux ordinaires? Les difficultés que fait un contribuable pour payer l'impôt indirect n'intéressent-elles pas autant la nation que les difficultés pour payer l'impôt direct?

Pourquoi le contentieux des ventes des domaines nationaux et pas celui des baux?

Pourquoi les contraventions de grande voirie et pas celles de petite voirie?

Pourquoi les difficultés sur les contrats passés avec les entrepreneurs de travaux publics, véritables contrats dans lesquels on ne peut se décider que d'après les règles supérieures des contrats?

Pas un terme de cette énumération qui ne provoque l'étonnement et les objections si nous l'examinons au point de vue des théories sur la prétendue nécessité d'une justice administrative.

Mais au point de vue historique, tout s'explique facilement. L'ancienne monarchie avait réservé la plupart de ces difficultés au pouvoir discrétionnaire des intendants parce qu'elles contrariaient l'autorité absolue du roi. Pour des raisons analogues la Révo-

lution les avait attribuées aux directoires, qui avaient succédé aux intendants, et le régime impérial, aux préfets et à leurs conseils, qui succédaient aux directoires et restauraient en fait le système des intendants, après avoir failli même reprendre le nom.

La Constituante avait confié le contentieux de l'impôt direct, aux directoires du département, par hostilité pour le pouvoir judiciaire et les abus des parlements ; lorsque les autres impôts, enregistrement, douanes, contributions indirectes furent rétablis, ce sentiment s'était singulièrement atténué et l'on ne crut plus nécessaire de soustraire aux juges de droit commun le contentieux de ces impôts. En l'an VIII, sans plus insister, on consacra cette distinction de fait.

De même, pour le contentieux relatif au domaine national : par des raisons politiques, la Révolution avait soustrait la connaissance de ce contentieux aux tribunaux ordinaires pour le remettre aux directoires élus des départements. La liquidation des droits féodaux et des biens confisqués parut commander cette solution. En l'an VIII, on la maintint plus encore par tradition que par nécessité. Au point de vue de la théorie, quelle matière peut relever plus directement du droit purement civil et des tribunaux ordinaires que ces opérations de domanialité qui ne diffèrent des questions ordinaires de propriété que par la qualité du propriétaire ?

Quant aux contraventions de grande voirie, on les a attribuées aux conseils de préfecture pour un motif d'utilité immédiate. Le gouvernement consulaire trouvait que les tribunaux ordinaires ne se montraient pas assez rigoureux et que leur faiblesse compromettait la viabilité des chemins existants. On chargea de protéger ces chemins les conseils de pré-

fecture, dont on attendait plus de fermeté. Comme la petite voirie avait alors peu d'importance, on attachait moins d'intérêt aux mesures à prendre pour sa conservation et, sans aucun souci de la logique, les consuls laissèrent la répression des contraventions de petite voirie dans les attributions des juges de paix.

Le contentieux des travaux publics est particulièrement instructif; quelques explications complémentaires montreront clairement la façon dont s'est constituée toute cette partie de notre droit.

Dans l'étude sur les travaux publics, j'ai rappelé l'absence de définition précise de « travaux publics », expression constamment employée depuis cent ans dans la langue administrative, qui détermine cependant une compétence spéciale et nomme une grande administration. Nous savons seulement qu'il s'agit de travaux entrepris par la nation ou ses démembrements et dont profiteront plus ou moins d'hommes. Essayez de sortir de ces généralités, vous vous heurtez à des difficultés. Routes, chemins de fer, canaux, tramways, distributions d'eau, de gaz, d'électricité, sont évidemment des travaux publics; mais ce caractère est attribué aussi aux travaux faits pour la construction ou l'entretien de lycées, de préfectures, de mairies, de halles, c'est-à-dire d'édifices abritant des services publics; on le donne encore aux travaux faits par les concessionnaires de mines pour faciliter l'exploitation de leurs mines; certains auteurs le donnent même parfois aux travaux de certaines associations de propriétaires, constituées pour un but déterminé : les travaux d'irrigation entrepris par vingt propriétaires réunis en association syndicale pour irriguer cent hectares de terre, seraient des travaux publics. Une définition suffisamment précise ne

peut englober toutes ces hypothèses. Mieux vaut n'en pas chercher et dire : « Sont travaux publics tous ceux pour l'exécution desquels on a reconnu nécessaire, dans l'intérêt de la société, d'instituer un régime autre que le régime de droit commun. »

Quel est ce régime? Son trait caractéristique est la réduction ou l'abolition du droit de propriété individuelle quand ce droit contrarie l'intérêt de la nation ou d'une collectivité, fraction de la nation ; il a pour manifestations les servitudes d'utilité publique, l'occupation temporaire, le régime spécial des dommages causés par l'exécution des travaux publics, l'expropriation.

J'entends bien que cette réduction ou cette abolition du droit de propriété ne se fait généralement pas sans dédommagement accordé au propriétaire. Encore cette règle n'est-elle pas absolue. Pour les dommages et l'expropriation, les propriétaires sont toujours indemnisés en principe ; ils ne le sont pas pour toutes les servitudes d'utilité publique : on distingue entre les négatives et les positives ; les négatives ne donnent droit à aucune indemnité, et cela ne laisse pas quelquefois de nous surprendre. Le ministre de la Guerre fait construire un fort dans le voisinage de votre champ. Désormais il vous sera interdit de bâtir ; aucune indemnité. L'entrepreneur, pour construire ce fort, prend dans votre champ du sable et des cailloux, y dépose des matériaux : vous n'avez pas le droit de vous y opposer, mais vous pouvez réclamer une indemnité.

Même dans le cas ou le propriétaire reçoit une indemnité, le principe domine : nécessité de sacrifier la propriété la plus chère d'un seul à l'utilité et quelquefois au simple agrément de quelques-uns. C'est une saisissante application de la solidarité humaine.

En principe, toutes les contestations à propos des travaux publics sont de la compétence de la juridiction administrative; contestations entre les concessionnaires ou entrepreneurs chargés d'exécuter les travaux et l'administration; contestations entre l'administration et les particuliers qui ont à souffrir de l'exécution de ces travaux. Pourquoi les a-t-on attribuées à la juridiction administrative? Principalement pour un motif qui n'avait rien de philosophique : parce qu'on estimait que, seuls, des tribunaux composés d'administrateurs apprécieraient, comme il convient, la supériorité de l'intérêt général sur l'intérêt d'un seul et réduiraient les prétentions des entrepreneurs et des particuliers; cela n'est pas douteux.

Voilà la règle, mais combien d'exceptions! Avec le mode d'exécution des travaux publics, la compétence pour les marchés change. La nation veut construire un chemin de fer; si elle le fait construire par des entrepreneurs avec qui ses administrateurs traitent directement, compétence des tribunaux administratifs; mais si elle prend une compagnie concessionnaire, à laquelle elle se lie d'ailleurs par des stipulations multiples et dont les affaires bonnes ou mauvaises réagiront sur le budget, la seule intervention de cet intermédiaire qui ne change rien à la nature des travaux, change du tout au tout la compétence; les marchés que la compagnie passe avec ses entrepreneurs sont de la compétence des tribunaux ordinaires.

Laissons les contestations entre celui qui commande les travaux publics et celui qui les exécute : passons aux dommages causés par l'exécution des travaux publics. La juridiction administrative est compétente, pour les dommages aux propriétés; la propriété est écornée; sans hésitation, le conseil de préfecture. Mais on blesse le propriétaire ici, grand embarras;

après pas mal de tergiversations, la jurisprudence s'accorde pour instituer, dans ce cas comme dans l'autre, la compétence administrative. Cependant quelques auteurs, en l'absence de tout texte précis, continuent à prétendre que le dommage aux personnes est de la compétence des tribunaux dits civils, et il faut reconnaître que leur opinion n'est pas sans arguments.

S'il en est ainsi des dommages, qu'arrive-t-il pour le plus grave de tous, pour la dépossession nécessaire à l'exécution des travaux publics? La logique voudrait que l'abolition de la propriété individuelle fût de la compétence administrative, comme le reste, et c'est bien ainsi que les choses se sont passées au début. Mais on a promptement renoncé à cette solution. Après tâtonnements, on est arrivé à une combinaison originale dans laquelle sont mêlées toutes les autorités. Après enquête menée par les administrations intéressées, le Sénat et la Chambre, ou le Président de la République, suivant les cas, déclarent l'utilité publique; le préfet détermine les propriétés à prendre. Le tribunal civil examine si toutes les formalités ont été remplies et si elles l'ont été, prononce l'expropriation. Douze jurés, choisis par la Cour d'appel ou le tribunal civil du chef-lieu du département sur une liste de trente-six à soixante-douze électeurs de l'arrondissement désignés discrétionnairement par le conseil général du département, fixent l'indemnité à allouer. Les opérations du jury sont dirigées par un magistrat des tribunaux civils, mais ce magistrat ne prend pas part à la délibération du jury, lequel élit un président choisi parmi les jurés. On plaide comme devant un tribunal; en province, certains avocats se font une spécialité des jurys d'expropriation et l'habileté avec laquelle ils extorquent du jury des sommes

considérables leur crée une situation dans tout un département. La décision est prise à la majorité des voix, la voix du président l'emportant en cas de partage. Pas d'appel possible contre la décision du jury.

Ce mécanisme compliqué donne en pratique souvent de pitoyables résultats. Chacun pourrait citer des entreprises fort utiles qui, par les décisions exorbitantes des jurés, ont été grevées dès l'origine de dépenses écrasantes. Des travaux publics indispensables ont été arrêtés net par les prétentions insensées des propriétaires et la partialité des jurés.

S'agit-il d'acquérir un terrain pour des chemins vicinaux, la procédure est la même ; mais ici le jury se compose de quatre membres seulement. Le magistrat directeur du jury, en général le juge de paix du canton, cette fois délibère et vote avec eux ; en cas de partage, c'est sa voix qui l'emporte ; notre juge de paix, ce personnage si essentiel de notre vie locale, se trouve ainsi investi encore en fait d'une attribution qui n'est pas sans importance.

Mais l'expropriation peut être réalisée indirectement par des plans d'alignement : pour la grande voirie ou la voirie urbaine, jury d'expropriation ; pour les chemins vicinaux, juge de paix après expertise.

S'agit-il de mines, le concessionnaire peut être autorisé à occuper temporairement les terrains nécessaires à son exploitation. Si l'exploitation se prolonge, les propriétaires peuvent réclamer l'acquisition ; alors c'est le tribunal civil qui fixe l'indemnité.

Ce n'est pas pour critiquer des institutions profondément entrées dans nos mœurs que j'en ai rappelé la physionomie, c'est pour montrer, par un exemple frappant, toutes ces lentes formations de notre droit administratif et combien chacune d'elles,

pour ingénieuse qu'elle semble, s'emboîte souvent mal avec les autres.

Ne cherchons donc pas dans les actes du Consulat et du Premier Empire, pas plus d'ailleurs que dans les actes postérieurs, la notion philosophique d'une justice dite administrative opposée à la justice dite civile, mais uniquement des solutions contingentes et de circonstance.

Pour rendre la justice dite administrative, deux organismes ont été créés : le conseil d'État, les conseils de préfecture ; le premier par son recrutement, par la quantité et l'importance des affaires qui lui sont soumises, supérieur à ceux qui l'entourent et portant en lui-même un principe de vie et de développement ; les seconds, par leur recrutement, par leur rôle restreint, inférieurs à l'administration qui les domine et finalement condamnés à végéter.

Le premier s'est développé, s'est transformé, a évolué et n'a cessé de servir utilement la nation à travers tous les régimes ; les autres ont péniblement subsisté : après cent ans de fonctionnement, leur utilité est niée couramment et chaque législature demande leur suppression.

Depuis l'an VIII, des attributions nouvelles ont été cependant données, en matière contentieuse, aux conseilsde préfecture. Ainsi, on leur a attribué le contentieux électoral des conseils d'arrondissement, des conseils municipaux et des différentes élections faites par les conseils municipaux (maires, délégués sénatoriaux), des élections de délégués mineurs ; les récla-

mations contre les arrêtés du préfet ou du sous-préfet autorisant un établissement dangereux, incommode ou insalubre; les réclamations sur la validité du partage de jouissance des biens communaux ; les difficultés entre les communes, les fermiers de leurs octrois, les propriétaires des halles et marchés ; les baux de sources d'eaux minérales appartenant à l'Etat ; l'application de quelques-unes des dispositions de la loi sur l'assistance médicale gratuite; les conflits entre les communes et les départements à propos des dépenses d'entretien des aliénés; les recours contre les arrêtés des maires en matière de logements insalubres, etc.

Ce ne sont là que des exemples. L'énumération serait assez longue : elle est donnée fort complètement par les auteurs spéciaux et fournit ample matière à colles d'examen. Mais qu'on la reprenne, et qu'on l'examine avec impartialité; y voit-on beaucoup de litiges qui justifient, même en théorie, l'institution d'un tribunal spécial ? Parmi toutes ces attributions une seule paraît assez rationnelle, l'attribution du contentieux électoral : contentieux ou contrôle, peu importe ; la sincérité, la régularité des élections doivent être assurées ; les juges administrateurs des conseils de préfecture semblent assez désignés pour ce contrôle, sans que nous puissions d'ailleurs donner de ce sentiment des raisons absolument convaincantes. Mais, pour le reste, voit-on beaucoup d'affaires dont la solution intéresse le gouvernement de la nation ou qui motivent une compétence spéciale ? Croit-on d'ailleurs que cette compétence se rencontre communément chez les conseillers de préfecture ?

Ils ont fonctionné pendant plus d'un demi-siècle sans qu'aucune organisation précise ait été seulement essayée et c'est bien ce qu'on avait entendu : ces

conseillers du préfet statueraient sans formes, comme les anciens intendants. Peu à peu, certaines lois organisèrent des rudiments de procédure pour des cas spéciaux. Mais pour l'ensemble des affaires, rien : le hasard et la génération spontanée. On sait ce que cela donne en matière de formes juridiques. Il fallait bien cependant une procédure puisqu'on avait un tribunal.

Des arrêtés préfectoraux qui variaient avec les départements et dans chaque département avec les préfets, des décisions du conseil d'Etat qui ne variaient guère moins et tantôt appliquaient la procédure du conseil d'Etat, tantôt celle du code de procédure civile, témoignaient bien d'une velléité d'organisation, mais ne sortaient pas les plaideurs et les conseillers de préfecture d'embarras. Un jour on leur disait : « Si vous vous affranchissez des prescriptions du Code de procédure, vos décisions sont nulles. » Mais le lendemain on leur disait : « Vous avez toute liberté, faites ce que vous voudrez. » Dès 1826, le conseil d'Etat signalait ce défaut d'organisa- et demandait un règlement Vers 1830, un préfet acquit de la notoriété, pour avoir osé introduire le régime de la publicité et du débat oral devant le conseil de préfecture. La lenteur des évolutions compense chez nous la brusquerie des révolutions. C'est seulement, par un décret de 1862, que furent établis obligatoirement, devant le conseil de préfecture, le débat oral, la publicité des audiences et le greffier. Grave innovation. Comme on contestait qu'un décret fût suffisant pour modifier à ce point la pratique, on fit de cette réforme en 1865 l'objet d'une loi encore très rudimentaire. On l'a complétée en 1889 en accentuant le caractère juridictionnel du conseil de préfecture. Mais ce prétendu tribunal reste présidé, en principe, par le préfet, avec voix prépondérante et,

si, par la méthode expérimentale, on veut juger la valeur des décisions des conseils de préfecture, on trouve que presque toutes les décisions importantes sont attaquées, et que, parmi les décisions attaquées à peine une sur trois est purement et simplement confirmée.

Tandis que végétait ainsi l'organe élémentaire de la justice administrative, le conseil d'État suivait une toute autre fortune.

En l'an VIII, aucune différence entre les délibérations du conseil d'Etat en matière administrative et ses avis en matière contentieuse. Les avis donnés au chef du gouvernement, sur la solution que comportent les litiges en matière administrative, sont préparés par la section compétente et examinés en assemblée générale, comme toutes les autres affaires : ce sont des avis, rien de plus, sans procédure organisée et sans formes obligatoires. L'article 52 de la constitution dit : « Sous la direction des consuls le conseil d'Etat est chargé de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative. » Cela ressemble fort à l'ancien conseil du roi, et après tout ce n'est pas un si lointain passé ; douze ans seulement séparent de l'ancienne monarchie : tout le monde a vu fonctionner les systèmes qu'on restaure avec des mots nouveaux.

Mais lorsque des gens honnêtes et bien recrutés sont chargés de faire œuvre judiciaire, fatalement et d'elle-même la justice s'organise. Dès 1806 on prend, dans le sein du conseil, une commission spéciale du contentieux composée de six maîtres des requêtes et de six auditeurs chargés de préparer les décisions présentées à l'assemblée générale pour être soumises au souverain. Celui-ci, bien entendu, garde

la décision. Mais il est éclairé et statue en connaissance de cause. Si les administrés ne peuvent se flatter d'avoir des juges, ils ont, du moins, avec des hommes compétents placés en dehors et au-dessus de l'administration courante, plus de garanties de justice. On commence à tracer des règles de procédure ; on organise le ministère des avocats au conseil nommés par l'empereur

La Restauration met pêle-mêle dans le comité du contentieux des ministres et des administrateurs, ceux mêmes dont les décisions vont être attaquées : plaintes, protestations.

Le gouvernement de Juillet promet une loi et en attendant cette loi, par les ordonnances de 1831, exclut les administrateurs du contentieux, crée un ministère public, rend les séances publiques et le débat contradictoire. Le conseil d'état statuant dans les affaires contentieuses prend figure de tribunal. Cependant il ne donne toujours qu'un avis : c'est le roi qui prend la décision et qui peut la prendre dans le sens qu'il veut. En fait la souveraineté du roi reste théorique : il ne prend pas de décisions contraires à l'avis du conseil d'Etat. Les commentateurs font grand état de ce résultat : ils n'ont pas tort. Ce serait une erreur de croire que le conseil d'Etat, sachant qu'il ne donnait qu'un avis, faisait entrer en ligne l'opinion personnelle des gens du gouvernement, maîtres après tout de l'affaire : nous ne trouvons pas trace de cette influence dans la jurisprudence du conseil.

En 1845 la première loi organique du conseil d'Etat consacre et développe l'ordonnance de 1831. Le roi ne pourra modifier les avis du conseil sur les litiges que par ordonnance motivée et de l'avis du conseil des ministres.

La république de 48 achève l'évolution, attribue au conseil d'Etat un pouvoir de juridiction propre qui est exercé non par le conseil d'Etat tout entier mais par une section spéciale, la section du contentieux composée de neuf conseillers.

Avec le second Empire, réaction : on revient au système du premier Empire et de la Restauration, au simple avis même en matière contentieuse. C'est l'empereur qui décide souverainement. Mais on organise le fonctionnement du conseil d'État statuant sur les litiges en matière administrative ; on fait de ces réclamations deux catégories : les unes sont examinées sans ministère d'avocat par la section du contentieux, les autres avec ministère d'avocat par la section publique du contentieux qui se compose de la section du contentieux et de deux conseillers délégués par chacune des quatre sections administratives.

L'Assemblée nationale de 1872 fond tous les systèmes et donne au conseil d'État sa constitution actuelle. Au contentieux le conseil d'État ne donnera plus désormais des avis : il rendra des jugements souverains comme un tribunal. Mais dans les différentes besognes du conseil, tous les conseillers seront associés : ceux de la section du contentieux continueront à suivre les travaux des sections administratives puisqu'ils participeront obligatoirement aux assemblées général du conseil et qu'ils statueront sur le travail de ces sections : ceux des sections administratives participeront par leurs délégués à l'assemblée publique du contentieux.

Conseils de préfecture, conseil d'État, voilà donc les éléments de la justice dite administrative. Les pre-

miers dépendent du ministre de l'Intérieur, sont nommés par lui et payés sur son budget. Le conseil d'État est rattaché au ministère de la Justice et présidé nominalement par le ministre de la Justice. Quoique les conseils de Préfecture et le conseil d'État appartiennent à des ministères différents, quoiqu'ils aient à la fois des attributions administratives et des judiciaires, il serait illogique d'exposer séparément ces attributions : la confusion dans les mêmes personnes des besognes du juge et de celles de l'administrateur m'amène donc à expliquer ici très brièvement le rôle actuel des conseils de préfecture et du conseil d'État.

LES CONSEILS DE PRÉFECTURE

Attributions, nombre; importance; traitement; projets de réforme; peu d'importance de la question.

Comme le fameux burgrave de Victor Hugo, les conseils de préfecture ont cent sept ans. Depuis quatre-vingt-dix ans on réclame leur suppression. Dès le début de la Restauration, la question fut mise à l'ordre du jour : elle y est demeurée. Pas de législature où quelque proposition ne soit faite à ce sujet. Le public ne s'émeut pas beaucoup, il a raison ; ce n'est pas une bien grosse question. Nos deux cent soixante et onze conseillers de préfecture touchent à eux tous 800.000 francs environ ; huit à Paris ont 10.000 francs; trente-trois reçoivent 4.000 ; quatre-vingt-seize, 3.000; cent vingt-neuf, 2.000.

Qu'on les supprime tous, radicalement, d'un seul coup, qu'aucun ne soit casé dans une sinécure, que certains fonctionnaires nouveaux ne soient pas créés pour recueillir une partie des attributions des conseillers de préfecture, hypothèses certainement optimistes, nous ne gagnerions pas à cette suppression

un million : ce n'est pas de quoi remettre à flot notre budget.

Mais ce n'est pas ainsi qu'est posée la question. Les conseillers de préfecture font-ils besogne utile?

J'ai déjà indiqué leurs attributions comme juges et la difficulté de justifier la plupart d'entre elles, si l'on se plaçait au point de vue de la logique; je n'y reviens pas. Les conseillers de préfecture auraient jugé, d'après les dernières statistiques connues, plus de trois cent mille affaires par an. Mais la presque totalité se composait d'affaires de contributions directes, jugées sans observation des parties : le jugement du conseil de préfecture n'était que l'homologation des solutions données par la direction départementale des contributions directes aux réclamations des contribuables. Déduction faite de ces entérinements, il ne restait pas onze mille affaires par an : six mille affaires de contributions directes environ, ayant donné lieu à débat, et cinq mille affaires diverses, sur lesquelles deux mille contraventions. Cela fait un peu plus d'une centaine d'affaires par an, en moyenne, par conseil de préfecture, c'est-à-dire pas de quoi alimenter une audience par semaine.

Comme administrateurs, les conseillers de préfecture ont un assez grand nombre d'attributions.

Individuellement, ils peuvent remplacer le préfet ou le secrétaire général; ils font partie des conseils de revision et de certains bureaux d'adjudication. A aucun de ces points de vue, leur nécessité ne s'impose.

Collectivement, le conseil de préfecture assiste le préfet toutes les fois que la loi ordonne à celui-ci de statuer en conseil de préfecture, ou qu'il a besoin de l'avis du conseil. C'est l'application littérale des mots

« conseil de préfecture ». Actuellement ce rôle est nul. Peut-il présenter quelque utilité? Cela dépend de l'opinion que nous nous formerons sur le rôle du préfet, ses attributions normales et sa place dans un régime démocratique, après avoir examiné l'ensemble des services publics.

Les cas où la loi ordonne au préfet de statuer en conseil de préfecture sont nombreux : annulation des délibérations des conseils municipaux; approbation des délibérations municipales concernant les baux de plus de dix-huit ans, les aliénations, les échanges; inscription d'office de dépenses au budget communal; établissement d'office d'un budget communal; d'une façon générale, exercice des pouvoirs de tutelle du préfet vis-à-vis des communes ou des établissements publics hospitaliers; décisions sur les certificats de capacité et les cautionnements dans les adjudications de travaux publics et l'admission des concurrents; opposition des tiers contre l'autorisation d'établissements dangereux, incommodes ou insalubres; gestion du domaine national et surveillance du domaine public, etc.

En fait, la plupart du temps le préfet se borne à faire contresigner une décision prise à l'avance et dans tous les cas l'avis est purement facultatif pour lui.

Le conseil de préfecture est chargé d'autoriser les communes, les hospices et les établissements de bienfaisance à plaider. Cette intervention pourrait être fort utile. Mais les conseillers de préfecture n'ont en général aucune compétence particulière en matière civile et ne sont pas de nature à arrêter les communes et les établissements publics dans la voie des procès téméraires.

Enfin les conseils de préfecture sont chargés du

jugement des comptes de certains comptables. Le mot jugement est assez impropre, il s'agit d'un contrôle exercé par le conseil de préfecture sur les comptes des receveurs des communes, des établissements publics, hospices, bureaux de bienfaisance, lorsque les recettes n'excèdent pas 30.000 francs, et, quel que soit le chiffre du revenu, sur les comptes des receveurs d'octroi, des économes des écoles normales, des trésoriers des associations syndicales, des syndicats ruraux; au total soixante-dix mille comptes à examiner; c'est un chiffre. Le principe même de ce contrôle est excellent. A des titres divers, nous versons des fonds pour des besognes d'utilité commune; il faut que l'emploi de ces fonds soit contrôlé. Mais le conseil de préfecture effectue-t-il lui-même ce contrôle? Le peut-il souvent? En général, non. Ici encore, il n'a pas la compétence voulue et se décharge ordinairement de cette fastidieuse besogne sur les employés des bureaux de la préfecture.

En fait donc les attributions contentieuses du conseil de préfecture sont beaucoup moins importantes qu'on ne serait porté à l'imaginer. Elles s'expliquent d'ailleurs plutôt empiriquement que rationnellement. Aucune raison supérieure ne peut justifier l'attribution au conseil de préfecture des contraventions de grande voirie, des réclamations en matière de contributions directes, des contestations relatives aux biens du domaine national, du contentieux des travaux publics et des marchés de fournitures.

Quant aux attributions administratives, elles sont nombreuses et plusieurs ne sont pas sans utilité; mais elles restent théoriques. La façon même dont sont recrutés et peuvent être recrutés les conseils de préfecture les anéantit. La modicité du traitement,

2.000 francs, pour la moitié de ces fonctionnaires, l'absence de carrière, à moins d'un heureux hasard, ne permettent pas un bien large recrutement. En fait aucune condition, aucun diplôme, ne sont exigés de ces juges primaires de la juridiction administrative. La faveur seule préside à leur choix. Est-il surprenant que, dans ces conditions, ils n'aient joué qu'un rôle effacé et ne s'acquittent qu'imparfaitement des fonctions qui leur ont été confiées ?

Dans l'état actuel, à la question : l'institution des conseils de préfecture est-elle utile, on doit répondre non. Mais cette institution autrement comprise, pourrait trouver place dans la réforme démocratique de notre administration comme point d'appui d'une organisation régionale. Le ministère vient de déposer un projet conçu dans un autre esprit : il propose de supprimer les conseils de Préfecture, de les remplacer par vingt tribunaux administratifs régionaux qui n'auraient plus aucune attribution administrative, seraient soustraits à la tutelle du Préfet et n'exerceraient même pas toutes les attributions contentieuses actuelles des conseils de Préfecture ; il n'est pas très probable que la question soit de si tôt résolue : dans tous les cas, nous ne pourrons l'examiner utilement qu'après avoir étudié l'ensemble de nos services publics.

LE CONSEIL D'ÉTAT

Ses attributions. — Profonde différence entre le rôle du conseil d'État en matière contentieuse et en matière administrative. — Attributions contentieuses : le conseil d'État tribunal d'Appel pour les décisions du conseil de Préfecture; le conseil d'État, juge de droit commun en matière administrative; le conseil juge de certaines matières qui lui ont été déférées spécialement par les lois, par exemple, du contentieux électoral des Conseils généraux; qu'il devrait connaître également des élections au Sénat et à la Chambre; le conseil d'État juge de tous les excès de pouvoir commis par tous les fonctionnaires; que cette attribution qui ne lui a été déférée par aucune loi mais qui se développe peu à peu par l'effort de la jurisprudence est sans doute la plus importante et la plus utile du conseil d'État. — Attributions dites administratives : énumération de ces attributions; trop fréquente vanité des avis les plus étudiés donnés en cette matière par le conseil d'État; pourquoi la distinction entre la valeur des avis donnés par les mêmes hommes sur les affaires contentieuses et sur les administratives n'est pas fondée; autorité qui devrait être attachée aux avis du conseil en matière administrative. — Du rôle législatif du conseil d'État : préparation des lois; pourquoi malgré les déclarations officielles, le rôle du conseil en cette matière ne peut être que fort restreint. — Préparation des règlements. — Commissions. — Personnel du conseil d'État; personnel recruté par le concours; personnel venant de l'extérieur; faible proportion du nombre des places de conseiller d'État attribuées au personnel provenant du concours; les conseillers d'État en service extraordinaire.

Je ne chercherai pas à indiquer ici ce que le conseil d'État, qui serait mieux appelé le Conseil de

la nation, doit être dans une démocratie comme la nôtre et la place prépondérante que lui assignent, non seulement ses traditions historiques, mais les conditions mêmes de la vie et du développement de la nation. Pour reprendre les comparaisons architecturales chères à l'illustre Taine, le conseil d'État est la clef de voûte de l'organisation administrative de la France. On demande que de toutes les administrations émane une sorte de corporation de fonctionnaires participant efficacement au gouvernement de la France. Ne voit-on pas que sans rien bouleverser, sans rien innover, sans partir en guerre contre l'autorité nécessaire et suprême du Parlement, cette corporation existe et qu'il suffit de la laisser suivre ses destinées et développer son rôle? Réservons ces considérations générales pour la fin, pour l'heure où ayant regardé successivement toutes nos administrations, essayant de les voir d'ensemble, nous apercevrons peut-être la constitution harmonieuse des organes de la nation. Pour l'instant, je n'ai qu'à exposer brièvement ce qu'est le corps auquel je suis si heureux et si fier d'appartenir, où j'ai trouvé depuis vingt-deux ans avec tant d'exemples de dévouement passionné et efficace à la nation, des encouragements et des amitiés qui ont été l'orgueil et la joie de ma vie.

Par une distinction, qui semble d'abord naturelle, les besognes du conseil d'État sont divisées en deux grandes catégories : les contentieuses ou judiciaires, les administratives. — Dans les premières, le conseil est un tribunal et rend des arrêts souverains. Dans les secondes, il n'est qu'un donneur de conseils et ceux, auxquels il les donne, peuvent n'en tenir aucun compte. Les mêmes hommes sont aujour-

d'hui les juges suprêmes du ministre; demain, ses humbles conseillers. De leurs avis, les plus discutés, les plus réfléchis, dans les matières les plus graves pour la nation, le ministre peut, à sa guise, ne tenir aucun compte.

Comme tribunal, le conseil statue d'abord sur tous les recours contre les décisions des conseils de préfecture : il connaît ainsi en appel des décisions de ces conseils sur les contraventions de grande voirie, les réclamations en matière de contributions directes, les contestations relatives au domaine national, le contentieux des travaux publics ou des marchés de fournitures, les élections aux conseils d'arrondissement et aux conseils municipaux et toutes les affaires dont j'ai donné plus haut l'énumération.

Ce que l'on peut dire au point de vue théorique de l'attribution de ces affaires en premier ressort au conseil de préfecture, pourrait se dire aussi de l'appel devant le conseil d'État ? Il n'est pas toujours facile de donner de bonnes raisons pour justifier l'attribution au conseil d'État plutôt qu'aux tribunaux ordinaires de beaucoup de ces contestations. Mais si nous consultons les justiciables, le point de vue change. Depuis cent ans qu'elles sont attribuées au conseil d'État et jugées par lui, elles ont été, en fait, si bien jugées, que les plaideurs trouvent cette attribution naturelle et opportune. Cette raison empirique nous dispense pour le moment d'en chercher d'autres.

Nous avons vu que le conseil de préfecture est un tribunal d'exception : il ne statue que sur les affaires qui lui ont été expressément attribuées par les lois. Il n'est pas, comme le tribunal civil de l'ar-

rondissement, le juge de droit commun en matière administrative. Quel est ce juge? Nos lois ne le disent pas. Les auteurs ont longtemps accumulé les raisonnements pour prouver que ce juge ne pouvait être que le ministre. Nous avons vu que cette théorie, qui reposait principalement sur un jeu de mots, est généralement abandonnée. Que reste-t-il ? Nous n'avons plus le choix. Le conseil de préfecture et le conseil d'État étant les seuls juges administratifs, et le conseil de préfecture étant un juge d'exception, c'est assurément le conseil d'État qui est le juge de droit commun en matière administrative. Par conséquent, toutes les fois qu'un procès, administratif par sa nature, n'a été déféré expressément à aucune juridiction, nous devons le porter directement devant le conseil d'État qui statue ainsi en premier et dernier ressort. C'est ainsi qu'il a été appelé à connaître notamment de toutes les actions en indemnité contre l'État, des litiges entre des communes ou entre une commune et ses agents.

Le conseil d'État statue également en premier et dernier ressort directement sur certains litiges qui lui sont attribués par les lois, par exemple : sur les pensions ; sur les contestations en matière d'élections au conseil général.

Ici j'ouvre volontiers une parenthèse et redis à plus forte raison du conseil d'État ce que j'ai déjà dit du conseil de préfecture. Cette régularité des élections est une condition du fonctionnement normal du régime démocratique ; il est nécessaire qu'elle soit assurée. Est-ce contentieux proprement dit ou haute surveillance administrative? Lorsque le conseil décide qu'un conseiller municipal ou un conseiller général n'est pas élu parce que des bulle-

tins ont été mal comptés, ou l'élection, corrompue par des distributions d'argent, est-ce un jugement au sens propre du mot, ou une décision administrative intervenant moins dans l'intérêt des concurrents de l'élu que dans celui de leurs électeurs, c'est-à-dire de la nation? La qualification ne fait pas grand'chose; ce qui nous importe, c'est que l'ordre et la régularité soient maintenus dans le choix des fonctionnaires élus.

A ce point de vue, on a fait souvent remarquer combien il était peu logique que la reconnaissance de cet ordre et de cette régularité, en ce qui concerne les principaux des fonctionnaires élus, les sénateurs et les députés, appartînt aux élus eux-mêmes. Comment faire juger avec sérénité une élection par ceux qui sortent de la lutte électorale et en qui fument encore ses ivresses et ses rancunes? Plusieurs hommes politiques ont donc demandé que ces élections, comme toutes les autres, fussent attribuées au conseil d'État. Dire que le conseil d'État examinant les opérations électorales du Sénat et de la Chambre deviendrait en quelque manière supérieur au Parlement, ne veut rien dire du tout. L'employé d'octroi, qui vérifie si le ministre n'introduit pas de gibier en fraude, n'est pas supérieur au ministre. D'ailleurs toutes ces vaines considérations de hiérarchie ne nous intéressent pas, nous autres citoyens : seul, notre intérêt, l'intérêt de la nation est en jeu. La revision des opérations électorales des conseils généraux et des conseils municipaux est faite avec une attention scrupuleuse et une impartialité absolue par le conseil d'État. Par la force des choses il ferait de même la revision des opérations électorales du Sénat et de la Chambre, qui actuellement diminue périodiquement l'autorité du Parlement.

Enfin le conseil d'État statue en premier et dernier ressort sur tous les recours formés par les citoyens contre les actes administratifs que ces citoyens considèrent comme un « excès de pouvoir » ; traduisons en langage clair : contre tous les actes illégaux ou injustes des administrateurs de France.

C'est ici, sinon en nombre, du moins en importance, la principale attribution du conseil d'État statuant au contentieux : il suffit de l'énoncer pour en montrer la grandeur. Que tous les citoyens, les plus humbles, les plus obscurs, soient assurés de pouvoir faire annuler et réformer l'acte du plus puissant des administrateurs, lorsque cet acte est vicié par la passion, l'injustice, l'ignorance, ou simplement dépasse ce que tous les autres individus qui composent la nation peuvent attendre de chacun, en échange des services qu'ils lui rendent, cette notion est à la fois si grande et si simple qu'elle nous paraît un des fondements de toute société humaine. Or elle n'existe pas dans nos innombrables lois. L'honneur, le plus grand honneur peut-être du conseil d'État, qui depuis un siècle a accumulé tant de titres à la gratitude de la nation, est d'avoir fait sortir cette idée de sa compréhension de la vie sociale bien plus que de l'amas des textes.

Nous sommes encore loin de la réalisation intégrale dé la conception. Il est déjà surprenant et très consolant qu'elle ait pu être mise en train par le seul effort de réflexion de quelques fonctionnaires dévoués à la nation, quoiqu'elle contredise si fortement tout le fétichisme autocratique dont notre cervelle est imprégnée.

Avec une passion poussant au préjugé, la Constituante avait prétendu défendre les administrateurs contre toute ingérence des tribunaux. Les adminis-

trateurs étaient-ils donc infaillibles. Pouvaient-ils dans la limite de leurs attributions tout se permettre? La logique ne contraignait-elle pas d'admettre tout au moins un recours devant le supérieur hiérarchique, devant le ministre? Une loi des 7-14 octobre 1790 l'admit à propos d'une difficulté qui s'était élevée entre le Directoire de la Haute-Saône et la municipalité de Gray. C'était une décision d'espèce. On n'en tira pendant longtemps aucune conséquence. Plus tard lorsque le conseil d'État organisant sa procédure pour les litiges administratifs, chercha, lorsqu'on lui demandait de donner son avis sur l'annulation d'un acte administratif pour excès de pouvoir, une base dans les textes, il découvrit et utilisa copieusement cette loi très oubliée de 1790. D'ailleurs on était toujours dans le système du simple avis donné au chef de la nation même en matière contentieuse. En ce qui concernait l'annulation de tous les actes des administrateurs, cette notion paraissait indiscutable, et la section du contentieux donnait en cette matière plutôt des avis administratifs que des avis contentieux au souverain de la nation. A vrai dire, dans toute cette période, l'annulation n'a pas joué un très grand rôle. Pendant les cinquante premières années, dix à vingt avis de ce genre par an; pendant le second Empire, une quarantaine : la plupart étaient des avis indiquant qu'il y avait lieu de rejeter la demande d'annulation.

Mais en 1872, modification profonde. Le conseil d'État devient un véritable tribunal. Pour les affaires contentieuses ordinaires, pas de difficultés; mais pour l'annulation des actes des administrateurs, va-t-il, répudiant enfin les craintes vaines de la Constituante, créer ce tribunal suprême des actes de tous les administrateurs, même des plus haut placés,

même de ceux qui pensent commander aux autres. et donner à la nation la garantie nécessaire contre tous ses gouvernants? Pourra-t-il, en matière d'excès de pouvoir, agir comme lorsqu'il n'était, même en matière contentieuse, que le Conseil du Souverain? Tous les principes étaient renversés. Tout d'abord le Conseil d'État hésita. Mais bientôt il reprit conscience de sa mission.

Cette étude générale ne comporte pas l'exposé même rapide de cette jurisprudence, exposé d'ailleurs fait bien des fois avec une incomparable maîtrise. Récemment, mon collègue Teissier a écrit, sur les actes de la puissance publique, un traité d'une philosophie et d'une science profondes, dans lequel il fixe les étapes d'une partie de cette jurisprudence.

Actuellement tout Français peut demander au conseil d'État l'annulation de tout acte des administrateurs pour incompétence, inobservation des formes prescrites, violation de la loi ou des droits acquis, emploi du pouvoir donné à l'administrateur dans un but autre que celui pour lequel ce pouvoir a été donné.

Pour obtenir cette annulation, il suffit de prouver un intérêt à l'annulation de l'acte et la notion de cet intérêt s'élargit de jour en jour. Pendant longtemps encore incertaine, opprimée par le passé, la jurisprudence du conseil d'État exigeait que l'intérêt fût direct et personnel, et dans la traduction de ces qualificatifs arbitraires se montrait fort timide. Ainsi elle n'admettait pas que l'habitant d'une commune pût attaquer des actes illégaux de son Conseil municipal parce qu'il en pâtit comme contribuable; que des professeurs pussent se pourvoir contre une nomination irrégulière à l'un des emplois réservés à ces professeurs.

Mais depuis quelques années, le conseil d'État s'oriente nettement vers une conception plus rationnelle de son rôle dans une démocratie. Il annule maintenant sur le recours de contribuables des décisions municipales qui engageraient illégalement les finances municipales ; il annule sur la demande des fonctionnaires d'une administration des nominations irrégulières faites par le ministre. L'annulation est absolue, non seulement à l'égard de celui qui l'a demandée, mais à l'égard de tous. Elle est rétroactive. Le recours est exempt de formes et à peu près exempt de frais. Un recours en excès de pouvoir qui est dispensé d'avocat ne coûte pas cent francs si l'on perd son procès, et rien si on le gagne.

L'importance de cette garantie accordée à tous les Français contre les abus des administrateurs est évidente. Est-ce, comme l'ont fait remarquer de savants professeurs, une résurrection de cette action populaire des Romains qui permettait au premier venu de suppléer à l'inertie des magistrats, en faisant un procès dans l'intérêt public? Est-ce bien du contentieux proprement dit? Ou un acte d'administration supérieure? Voilà, avouons-le, qui nous importe peu. Ce qui nous importe, par-dessus tout, c'est que nous soyons assurés tous, qui que nous soyons, de pouvoir faire abolir par des gens impartiaux et compétents, l'acte abusif dont nous pâtissons en quelque manière et il est admirable que cette garantie si nécessaire nous ait été enfin accordée non par quelques-unes de nos innombrables lois, mais par la seule pratique d'une jurisprudence intelligente. Souhaitons que cette jurisprudence continue à se développer rationnellement et que tôt ou tard la réparation complète du préjudice causé soit jointe à l'annulation, car cette réparation doit appartenir à celui

qui prononce l'injustice de l'acte, cause du préjudice.

Dès maintenant l'augmentation du nombre des pourvois pour excès de pouvoir marque nettement le sentiment des citoyens sur les garanties qui leur sont ainsi données. Il y a vingt ans, le nombre de ces pourvois n'était pas de cent par an. Aujourd'hui il dépasse trois cents.

Telles sont les attributions du conseil d'État statuant au contentieux : Bon an, mal an, il juge ainsi environ : trois cents excès de pouvoirs ; deux cents affaires de travaux publics ; trois mille affaires de contributions ; quatre cents affaires de pensions ; cent affaires diverses (contraventions, procès entre communes, etc.) ; les années d'élections aux Conseils généraux ou aux Conseils municipaux, plusieurs centaines de réclamations concernant ces élections lui sont en outre soumises : au total de quatre mille à cinq mille affaires par an. L'importance croissante de ce rôle contentieux a obligé à développer l'organisation de la section du contentieux. Pour toutes les affaires principales, l'Assemblée générale du contentieux a été conservée telle qu'elle avait été imaginée par le second Empire : conseillers de la section ordinaire du contentieux auxquels viennent se joindre deux délégués de chacune des quatre sections administratives. Mais pour les petites affaires qui sont jugées par la section du contentieux et ne vont pas à l'assemblée générale, des sections supplémentaires ont été créées avec des éléments pris dans les sections administratives. Actuellement sur vingt-six conseillers d'État, vingt-deux sont en même temps juges au contentieux, et, dans une très courte période, tous sont appelés ainsi à devenir non seulement des administrateurs, mais des juges.

La procédure devant les tribunaux administratifs diffère complètement de la procédure devant les tribunaux civils et c'est là un trait remarquable de notre organisation sociale.

« Il existe une procédure administrative; à la vérité il en existe même plusieurs.. » L'un des commentateurs les plus justement estimés de nos lois administratives, explique et justifie cette phrase un peu hardie, en ajoutant que si les détails des formes devant le conseil d'Etat et le conseil de préfecture ne sont pas identiques, le principe général de la procédure suivie devant ces juridictions reste constant. Disons tout de suite qu'il est très supérieur au principe de la procédure suivie devant les juges ordinaires.

Cette procédure dite administrative, presque dans toutes ses parties, a été organisée empiriquement par le juge, et ce juge préoccupé exclusivement de l'intérêt des plaideurs ne s'est inspiré que de la raison et de la justice. Presque constamment il a pris le contre-pied de la procédure dite civile. Les différences de détail entre la procédure devant le conseil d'Etat et celle devant le conseil de préfecture sont généralement à l'avantage de cette dernière. Elles indiquent une fois de plus combien toutes ces formations sont contingentes et peu coordonnées. La procédure du conseil de Préfecture est parfois meilleure que celle du conseil d'Etat parce que celle-ci date de la première moitié du siècle dernier et l'autre de 1889.

Devant ces deux juridictions, l'instruction est dirigée en principe par le juge; ici plus de juge passif assistant paisiblement de son fauteuil au duel des parties comme dans la procédure ordinaire. Un juge actif, chargé de faire surgir la vérité, ayant à tout instant la responsabilité du procès. Dès le début,

devant le conseil d'Etat, ce caractère apparaît d'une façon significative : l'instance est introduite par une requête adressée au juge et non par un ajournement au défendeur. Le défendeur est mis en cause d'avoir à produire ses raisons par une ordonnance du juge : la requête en défense, qu'il présente, est également adressée au juge. Tous les incidents donnent lieu à une décision du juge. La communication des requêtes d'une partie à l'autre, toujours ordonnée par le juge, est faite par huissier, s'il s'agit du conseil d'Etat, par simple voie administrative s'il s'agit du conseil de préfecture. Cette différence est à l'avantage du conseil de préfecture.

L'initiative constante du juge n'interdit point aux parties de recourir à des conseils ou à des représentants. Devant le conseil d'Etat on a créé, dès l'origine, des avocats qui sont les seuls intermédiaires admis et dont le ministère est même imposé obligatoirement en principe. Seuls ils ont le droit de signer les mémoires et requêtes des parties et de présenter pour elles des observations orales à l'audience. Ce sont les soixante avocats au conseil d'Etat et à la Cour de cassation qui aussi, devant la Cour de cassation, dont la procédure a de l'analogie avec celle du conseil d'Etat, confondent si utilement en leur personne le rôle de l'avoué et celui de l'avocat. Ont été dispensés de l'intervention obligatoire de l'avocat au conseil d'Etat les recours pour excès de pouvoir, en matière de contributions directes, de pensions et d'élections. En fait donc l'intervention de l'avocat ne demeure obligatoire que pour plusieurs catégories d'affaires, notamment pour les affaires de travaux publics.

Auprès du conseil de préfecture, aucun intermédiaire obligatoire ; la loi de 1889 a facilité seulement

l'intervention des avoués en leur reconnaissant formellement le droit de représenter leurs clients sans procuration spéciale et en permettant en leur faveur le déplacement des pièces.

La procédure est écrite : le juge s'instruit sur des pièces qui doivent contenir non seulement toutes les conclusions, mais tous les moyens des parties : un moyen nouveau ne peut être produit pendant le débat oral, il faut recommencer l'instruction écrite.

Enfin, toutes les affaires sont jugées sur rapport écrit du fonctionnaire chargé de l'instruction, tandis qu'en matière civile cette procédure est exceptionnelle. Au conseil d'Etat, un débat oral peut bien venir se joindre au rapport écrit et aux mémoires des parties pour les affaires principales, seules jugées en séance publique : mais ce débat oral n'est jamais et ne peut être que le complément des mémoires ; pour les petites affaires jugées seulement en section et sans avocat, la séance n'est pas publique ; on peut dire que l'instruction étant entièrement achevée, par les mémoires des intéressés et le rapport du juge, l'audience publique n'a plus d'intérêt ; il ne s'agit plus d'un débat, mais d'un délibéré. Au conseil de préfecture, l'audience est toujours publique.

Au conseil d'Etat, l'instruction et le rapport écrit qui la résume sont faits généralement par un maître des requêtes, ou un auditeur, quelquefois, quand l'affaire est particulièrement importante par un conseiller d'Etat. Le dossier est remis ensuite avec ce rapport écrit au commissaire du gouvernement qui examine l'affaire à son tour. Le maître des requêtes, investi de ces fonctions, n'est pas, comme l'appellation de commissaire du gouvernement semblerait l'indiquer, un représentant spécial du gouvernement, chargé de conclure dans chaque affaire sui-

vant les opinions actuelles des chefs de la nation : il est un organe de contrôle dont l'expérience a révélé l'utilité, une sorte de réviseur qui vient garantir, par un nouvel examen du dossier, la valeur de l'instruction et du rapport présenté par le rapporteur. Il exprime son opinion à ce sujet par un exposé oral de l'affaire dans la séance où est examiné ce rapport et donne à son tour ses propres conclusions. Au Conseil de Préfecture, les fonctions de commissaire du gouvernement sont remplies par le secrétaire général de la Préfecture. Cette création empirique de la jurisprudence administrative, cette institution d'un contrôle garantissant l'activité des juges chargés de l'instruction et l'étude attentive des dossiers, n'a pas peu contribué à la hauteur des vues et à l'unité de la jurisprudence administrative. Un commencement d'organisation analogue existe dans la procédure civile : la communication obligatoire de certaines affaires au procureur de la République, la possibilité pour lui de prendre connaissance de tous les dossiers répondent aux mêmes préoccupations. Mais dans la procédure civile, cette communication au ministère public reste trop souvent théorique, tandis que, dans l'administrative, elle est essentielle.

Tels sont les traits principaux de la procédure administrative, procédure moderne, imaginée, combinée, simplifiée par le juge suivant les nécessités de notre vie présente. L'autre, la civile, reste la procédure de Louis XIV et du passé. Assurément toute réforme de celle-ci doit, comme on l'a fait en Autriche, s'inspirer directement des systèmes auxquels est arrivé le juge administratif.

Les attributions contentieuses du conseil d'Etat font l'objet d'admirables traités ou d'articles savants. A ses attributions administratives, à peine quelques lignes : la proportion manque d'équité. Chacun se doute bien pourtant que depuis cent ans le conseil d'Etat a été associé à toutes les grandes affaires administratives de ce pays. Le nom même de « conseil d'Etat » veut exprimer principalement ce rôle. Mais que fait alors exactement le Conseil d'Etat? Laissons l'histoire qui nous ramènerait loin en arrière : prenons seulement le présent. Le conseil d'Etat donne son avis chaque année à peu près sur trente mille affaires. Dans ce chiffre, les pensions civiles et militaires comptent pour vingt-quatre mille. Restent encore six mille dossiers. Ils concernent principalement : les délimitations territoriales nouvelles ; la création de tribunaux divers : tribunaux de commerce, conseils de prud'hommes ; la création de chambres de commerce, de bourses de commerce, de salles de ventes publiques ; le contrôle supérieur des affaires de l'administration départementale et communale : emprunts, impositions extraordinaires des départements et des communes ; la reconnaissance d'utilité publique des sociétés ; les grandes affaires de voirie ; les travaux publics, chemins de fer, canaux ; les concessions de mines ; les concessions de prises d'eaux, etc.

Dans toutes ces affaires, le conseil intervient, non seulement pour surveiller la régularité de l'opération, mais pour défendre l'intérêt supérieur de la nation. Lorsqu'il estime que le projet préparé par le ministre doit être modifié ou abandonné, il l'exprime par des notes ou des avis longuement motivés expliquant pourquoi l'affaire est mal engagée, mal présentée, ou mauvaise pour la nation. Or, le

ministre est juge souverain de savoir s'il doit tenir un compte quelconque de ces avis; souvent il n'en tient aucun. L'avis est pour lui seul; cet avis doit demeurer autant que possible secret; quiconque en parlerait trop librement pourrait recevoir sur les doigts; « il ne faut pas embarrasser le gouvernement » : c'est la pure tradition du premier Empire.

Il peut arriver que des avis longuement discutés, dont tous les termes ont été pesés, soient traités comme une simple formalité. Le conseil d'Etat a été consulté : la loi est satisfaite : peu importe ce que le conseil d'Etat a dit. Avant même que la délibération ne commence, les représentants d'un ministre laissent parfois entendre que la volonté de ce ministre est fixée et qu'il passera outre, au besoin, à l'avis du conseil. Ainsi pouvait faire, en principe, avant 1872, le chef de la nation, des avis donnés par le conseil d'État même en matière contentieuse. Avant cette date tous les avis donnés par le conseil d'État étaient sur le même pied : de simples conseils. Depuis 1872, en matière dite contentieuse, il décide souverainement, publiquement; dans les matières dites administratives, il reste un conseiller secret, souvent une Cassandre. Cette différence radicale d'un instant à l'autre entre la valeur de l'opinion des mêmes hommes repose-t-elle sur une notion rationnelle? D'abord il semble qu'elle est fondée, que le rôle des conseillers d'État dans les deux cas n'est pas le même. A qui réfléchit, la chose ne paraît plus aussi évidente.

Lorsque, après une longue instruction, sur l'établissement d'un réseau de tramways qui a provoqué des protestations de tout genre, qui va imposer à un département des charges excessives, qui est de nature à compromettre pour longtemps la

situation financière du département et peut-être la sécurité sur les routes, qu'on veut concéder à un entrepreneur d'une honorabilité douteuse ou d'une incapacité notoire, le conseil d'État prononce qu'il n'y a pas lieu de donner suite à ce projet, n'est-ce pas une sorte de jugement qu'il prononce, et un jugement dans lequel il défend, non pas peut-être l'intérêt de tel ou tel particulier nommément désigné, mais l'intérêt de toute une fraction de la nation, souvent de la nation tout entière? La décision dans ce cas n'a-t-elle pas une autre portée que la décision prise sur une taxe de chiens, ou même sur l'abus de pouvoir commis par un maire rural? Ce jugement sur l'utilité publique d'une entreprise dont le sort bon ou mauvais sera lié à la prospérité d'une région, peut-il dans un régime démocratique être traité comme un simple conseil et une vaine formalité?

Lorsque, après une instruction non moins longue où les demandeurs se sont disputé avec une ardeur extraordinaire une concession dans laquelle sont enfermés des centaines de millions et peut-être des milliards, le conseil d'État décide que la concession doit être donnée à tel demandeur et non pas à tel autre et fixe les conditions auxquelles cette concession doit être subordonnée, sa décision ne doit-elle avoir d'autre valeur que celle d'un discret avis murmuré à l'oreille d'un ministre qui passe et n'avons-nous pas, nous citoyens, un intérêt capital à trouver dans l'intervention et la responsabilité de fonctionnaires permanents, impartiaux et dévoués à la nation la garantie que seule, la préoccupation de l'équité et des intérêts supérieurs de la nation dictera l'attribution de la mine?

Lorsque le conseil d'État statue sur les tarifs d'oc-

troi d'une ville, désirons-nous que son intervention soit une complication administrative de plus ou qu'elle nous protège contre les fantaisies fiscales d'une administration locale et l'insouciance d'un ministre?

Lorsque le conseil d'État examine un traité passé par une administration municipale pour la distribution de l'eau, du gaz, de l'électricité dans une grande ville, lorsqu'après un long examen, il juge que ce traité, marque de l'inexpérience, serait funeste pour les finances de la ville et contraire aux intérêts des consommateurs, exprime-t-il un vague sentiment n'ayant de valeur que dans la mesure où le ministre aura pris la peine de lire l'avis et consenti à le retenir, et suffit-il d'une démarche de quelques conseillers municipaux influents pour annuler une opinion dont l'expression est comptée naïvement par nous tous comme une garantie ?

Je pourrais multiplier les exemples. Des plus importantes aux moindres affaires examinées par le conseil statuant administrativement, l'intervention du conseil, dans un régime démocratique comme le nôtre, doit être autre chose qu'un humble conseil au ministre d'un jour. C'est parce que nous considérons encore obstinément le ministre comme un douzième d'Empereur que nous acceptons si facilement des errements manifestement contraires à nos intérêts les plus certains. L'intervention du conseil n'est plus une formalité destinée à éclairer le chef: c'est une garantie pour la nation.

Faut-il donc aller jusqu'à donner à ses avis une force obligatoire et ne réserver au ministre que le droit de ne pas donner suite à l'affaire?

Sans doute cette conclusion est dans la logique inévitable et l'on y arrivera tôt ou tard. Reprends, ô lecteur, la liste des affaires que je viens d'énumé-

rer et dis s'il en est une seule où tu puisses apercevoir un intérêt quelconque au droit pour le ministre de passer outre à l'avis du conseil d'Etat. Droits imprescriptibles du gouvernement, pouvoirs nécessaires du ministre ! Nous avons reconnu que ces vieilles interjections n'avaient plus de sens dans une démocratie. Lorsqu'une assemblée composée de gens compétents a prononcé qu'un projet est mauvais et doit être remanié ou abandonné, quel intérêt nous autres Français avons-nous à donner au ministre le droit de passer outre? Un intérêt gouvernemental? Nous savons assez ce que veulent dire ces vagues mots, et de quels intérêts particuliers et électoraux est trop souvent fait cet intérêt gouvernemental. En attribuant au conseil en matière administrative le simple rôle de donneur d'avis au ministre, on fausse dans l'esprit même des conseillers la véritable notion de leur mission. Ils sont ainsi incités à dire à propos de projets unanimement reconnus mauvais : « A quoi bon s'y opposer? Le gouvernement passerait certainement outre à notre avis; cela créerait un fâcheux précédent. Autant prendre pour raison décisive la volonté du ministre et voter le projet. »

Les ministres eux-mêmes tiennent-ils tant que cela à cette dangereuse prérogative? La plupart du temps, aucunement. Elle les expose à des sollicitations insupportables et plus d'un a déploré de n'être pas lié par les avis du conseil d'État dans toutes ces matières où des intérêts privés s'agitent et s'opposent à l'intérêt véritable de la nation. Mais n'arriverions-nous pas à faire ainsi du conseil le juge de l'intérêt public et le maître de la nation? En aucune façon. Oublions-nous que le Parlement reste l'autorité suprême et le contrôleur souverain de l'administration du

pays? Si la décision du conseil d'État provoquait des réclamations, c'est devant le Parlement que ces réclamations devraient être portées, et c'est lui seul, après un débat dans lequel toutes les raisons dans un sens ou dans l'autre seraient exposées, qui fixerait définitivement la décision à prendre par le ministre.

Mais ne demandons pas d'un seul coup une réforme si contraire aux traditions césariennes et heurtant trop brusquement les préjugés de tant de gens. Contentons-nous de demander que les décisions prises portent simplement : « conformément ou contrairement à l'avis du conseil d'État », qu'il soit donné communication à tout intéressé de cet avis et que le ministre qui prend une décision contraire, insère au *Journal Officiel* un rapport expliquant pourquoi. Ainsi chacun assumera sa responsabilité, le conseil d'État et le ministre, tandis qu'actuellement nous ne connaissons qu'une association anonyme d'irresponsabilités.

N'est-il donc pas des cas où le conseil d'État doit donner un simple avis? Ces cas sont nombreux et devraient l'être plus encore. A tout instant l'administration a besoin de conseils proprement dits; questions juridiques à résoudre, ligne de conduite à fixer, examen périodique de certaines affaires. Où devrait-elle trouver les compétences, l'esprit pratique et le sens juridique nécessaires. Au conseil d'État dont les membres seraient d'autant plus aptes à ce genre de consultations qu'ils y seraient plus rompus. Or, soit tendance instinctive des administrations actives, soit parfois compétence insuffisante du conseil d'État, c'est presque toujours à des com-

missions spéciales que les ministres s'adressent en pareil cas. Le nombre de ces commissions s'est multiplié extraordinairement. Plusieurs sont permanentes et comprennent des membres du conseil d'État ; mais elles ne sont pas liées assez étroitement à ses attributions ; elles se chevauchent, s'entrecroisent et prennent une peine extrême pour des résultats hypothétiques. On nomme commissions sur commissions, des sous-commissions, des commissions plénières. Des superpositions de gens liment indéfiniment un texte qui à l'usage est parfois reconnu inapplicable. Il en est qu'on oublie dans quelque sous-sol de ministère. Sous des ministères successifs, ils se hâtent lentement et lorsqu'ils croient enfin toucher au but, ils apprennent stupéfaits que le ministre en fonctions a des idées diamétralement opposées à celui qui les a nommés et qu'il vient, par une décision improvisée en vingt-quatre heures, d'anéantir leur travail. Ajoutons, que dispersés dans vingt commissions diverses, les fonctionnaires actifs passent la moitié de leur vie à courir de l'une à l'autre.

A cette manie qui sévit redoutablement en France, une bonne organisation du conseil d'État devrait couper court. C'est à chaque section compétente que l'administration active doit demander tous les avis dont elle a besoin ; c'est à la section de s'arranger pour fournir ces avis aussi diligemment et aussi complètement que possible, et s'il est utile d'adjoindre à la section des compétences spéciales et de la renforcer pour la circonstance, le président de la section doit recevoir tous les pouvoirs nécessaires.

Mais les attributions législatives du conseil d'État, vous n'en parlez pas. Ne sont-elles ou ne devraient-elles pas être les principales?

Je sais que c'est là une opinion courante. Depuis vingt-deux ans j'ai rencontré peu de gens s'intéressant à mon métier qui ne m'aient dit : « Ah ! que ne vous fait-on faire les lois ! » Et non seulement de ces gens du monde qui savent vaguement que le conseil d'État au temps du premier Empire a joué un grand rôle dans la confection des lois et ne se rendent pas très bien compte de la différence d'un Empire avec une République démocratique, mais même des hommes politiques.

La tradition veut que tout nouveau ministre de la Justice vienne, au moins une fois, assister aux séances du conseil d'État dont il est nominalement le président. Jadis on nous faisait mettre en habit pour cette cérémonie ; un plus juste sentiment des mœurs démocratiques nous a dispensés de cette formalité. Avant d'aller prendre séance, le garde des Sceaux nous réunit dans un vaste salon blanc et rouge qui ne manque pas d'allure et qui vit au temps du Régent d'autres réunions. Nous entendons alors deux discours, le discours du Vice-Président du conseil d'État souhaitant la bienvenue au ministre de la Justice et la réponse de celui-ci ; agréable moment ; je n'ai jamais tant entendu dire de bien du corps auquel j'ai l'honneur d'appartenir. J'ai vu passer ainsi vingt et un ministres de la Justice ; je n'ai pas souvenance qu'un seul ait omis de déplorer notre faible participation à l'œuvre législative et de promettre qu'il tâcherait de nous y associer plus complètement.

Nous faire préparer les lois ? D'abord seraient-elles beaucoup mieux faites ? C'est une erreur de croire que le Sénat et la Chambre n'ont pas des compétences juridiques suffisantes. Sénateurs et députés font beaucoup trop de lois, mais ils ne les font pas si

mal. Et puis ce n'est pas du tout notre rôle de faire des lois, de dire les opinions communes de notre nation. C'est le rôle des fonctionnaires du Parlement, et ce rôle essentiel n'appartient et ne peut appartenir qu'à eux. S'il plaît au Parlement d'avoir l'avis du conseil d'Etat sur un projet de loi ou à un ministre qui présente un projet de loi de le faire étudier par le conseil d'Etat, comme ils pourraient s'adresser à n'importe quel spécialiste, rien de mieux ; mais on ne saurait songer à imposer en quelque manière cette consultation ou cette préparation aux Chambres ou au ministre. L'utilité seule qu'ils croient pouvoir en retirer, à raison de la façon même dont est composé le conseil d'Etat et des garanties de capacité qu'il offre, domine toute la question.

Voilà pour les lois proprement dites. Mais nous avons vu que la pratique avait amené une division dans le pouvoir législatif. Les détails d'application des lois sont souvent fixés par les administrateurs et notamment par le Président de la République. Pour les principaux de ces règlements, le conseil d'Etat est consulté obligatoirement. Là encore, comme en matière administrative ordinaire, il donne un simple avis ; le ministre, qui a demandé obligatoirement cet avis, peut remanier le règlement de fond en comble avant de le soumettre à la signature du Président de la République. Le conseil d'Etat a été consulté, la forme est sauvée. Ce n'est pas là une vaine hypothèse. Si, dans toutes les matières techniques, on s'abstient généralement, et pour cause, de toucher au texte élaboré par le conseil d'Etat, dans toutes celles qui ont pour objet des règles générales, des tarifs ou des questions de personnel, par exemple l'organisation du recrutement et de l'avancement

des magistrats, la même réserve n'a pas toujours été observée. C'est assurément une garantie de moins pour les citoyens. Du moment où le législateur renvoie à un règlement d'administration publique l'organisation pratique des principes d'une loi qu'il vient de voter, il ne paraît pas excessif de demander que le règlement soit bien l'œuvre des autorités qu'on doit consulter obligatoirement et particulièrement de la plus haute, de celle qui par sa nature et sa composition présente le plus de garanties. Si la pratique, ruinant les anciennes théories sur la division du législatif et de l'exécutif, a amené cette scission des règlements sociaux en lois, contenant principalement des règles générales, et en règlements contenant surtout des détails d'application, nous devons organiser avec le plus grand soin et la plus grande précision la procédure par laquelle est élaborée la partie d'application. Ce n'est pas la moins importante. Elle ne peut être abandonnée aux hasards des opinions ministérielles. Un corps permanent, pourvu de traditions et de compétences comme le conseil d'Etat, est seul qualifié pour l'élaborer. C'est ainsi que dans notre organisation actuelle se transforme le rôle législatif du conseil d'Etat ; c'est en ce sens, mais en ce sens seulement, qu'il doit participer efficacement à l'élaboration des lois.

Tel est le rôle du conseil d'Etat. Sa nécessité dans un régime démocratique comme régulateur suprême de l'administration, représentant permanent auprès des ministres de tous les services publics et de leur nécessité sociale, s'aperçoit aisément. La compétence, la hauteur de vues, et le dévouement des hommes qui le composent, ont pour la nation une importance

capitale. Il ne suffit pas de mettre dans les lois et règlements : tel corps exercera telles attributions. Si par sa composition ce corps ne répond pas à ces attributions, les prescriptions demeureront lettre-morte. Si au contraire le corps est composé d'éléments vigoureux, il suffit de le mettre à sa place dans la hiérarchie, ses attributions se développeront d'elles-mêmes.

Le conseil d'Etat comprend un vice-président à 25.000 francs de traitement, cinq présidents de section à 18.000, vingt-six conseillers à 16.000, trente-deux maîtres des requêtes à 8.000, dix-huit auditeurs de première classe à 4.000, vingt-deux de deuxième classe à 2.000, au total quatre-vingt-quatorze membres coûtant à la nation 899.000 francs. Les bureaux du conseil d'Etat comprennent un secrétaire général à 12.000 francs, cinq secrétaires de section de 5.400 à 7.400, une quarantaine d'employés et une vingtaine d'huissiers et de garçons de bureau, au total 184.000 francs. Les dépenses de la bibliothèque et du matériel sont de 65.000 francs. Chaque année le conseil d'Etat coûte donc à la nation 1.150.000 francs.

Les auditeurs et les maîtres des requêtes présentent les rapports ; les conseillers discutent et se prononcent après audition des rapports ; les présidents de section distribuent les affaires entre les rapporteurs, dirigent les débats, ont voix prépondérante en cas de partage, sauf au contentieux, et représentent le corps. Ils sont chargés de défendre ses intérêts et, font les présentations demandées pour les nominations dans le corps.

Pour devenir auditeur au conseil d'Etat, il faut subir avec succès les épreuves d'un concours. La limite d'âge est vingt et un ans au minimum, et vingt-six ans au maximum. Mais comme les candidats

doivent avoir rempli leurs obligations militaires, et justifier de titres acquis dans des examens ou d'autres concours, l'âge moyen des auditeurs reçus au concours est de vingt-cinq ans, les vingt-deux numéros de l'auditorat de deuxième classe et les dix-huit de première classe, se franchissent avec les circonstances favorables en une douzaine d'années. Jadis le nombre des places mises chaque année au concours était fixe. Tous les ans au mois de décembre, six places d'auditeurs de deuxième classe au conseil d'Etat étaient mises au concours. Mais les candidats reçus n'étaient admis en fait qu'à un stage; de 1872 à 1879, pour devenir auditeur de première classe, nouveau concours entre les auditeurs de deuxième classe; de 1879 à 1888, au bout de quatre années, l'auditeur qui n'avait pas été nommé de première classe devait quitter le conseil. Ainsi les présidents, dans l'impossibilité matérielle de présenter tous les auditeurs d'une promotion, étaient appelés à faire une sélection entre les jeunes hommes dont ils avaient pu apprécier les qualités pendant le stage de quatre ans. Ce régime nous paraissait détestable. Nos doléances ont contribué à le faire modifier. Maintenant, le nombre des places mises au concours chaque année est calculé d'après les vacances de l'année et les auditeurs de deuxième classe peuvent rester au conseil pendant huit ans. La combinaison de ces deux dispositions fait que tout auditeur reçu au concours a grandes chances de passer à la première classe. Tous comptes faits, le système, dont nous nous plaignions tant, n'était-il pas meilleur ! Assurément ce n'est pas sans un serrement de cœur qu'on quitte une maison comme celle-ci, après que quatre années ont permis de connaître la douceur d'y vivre. Mais il a toujours été admis que l'auditeur quittant la

conseil devait être casé dans l'administration ; la magistrature, l'administration des préfectures, les administrations centrales sont là pour le recueillir. Faudrait-il s'apitoyer outre mesure sur le sort d'un jeune homme qui, après avoir subi avec succès le concours du conseil d'Etat, serait assuré de trouver, à l'expiration de son stage au conseil d'Etat, tout au moins, une bonne place de substitut, de juge, de sous-préfet, de secrétaire général ou de sous-chef de bureau? La régularité du concours annuel est essentielle pour le bon recrutement d'un corps. Rien n'est plus mauvais et plus injuste que d'avoir, suivant le hasard des vacances, tantôt un concours de cinq places, tantôt un concours de deux places, tantôt pas de concours du tout. Cela décourage beaucoup de jeunes gens, crée entre eux d'une année à l'autre des inégalités injustifiables et parfois, l'absence de vacances pendant l'année supprimant le concours, la limite d'âge écarte brutalement des candidats excellents.

La combinaison du concours régulier de six places et du stage de quatre ans, avec sélection faite par les présidents au bout de ces quatre ans, est assurément meilleure. Elle a comme conséquence l'obligation de caser dans l'administration l'auditeur qui ne reste pas au conseil. Les qualités qu'il a montrées dans le concours, l'expérience qu'il a pu acquérir pendant ses années de stage peuvent en faire une excellente recrue pour cette administration, à une condition toutefois, c'est que les présidents désignent, eux-mêmes, le poste qu'il doit occuper en tenant compte de ses aptitudes. Il est excessif en effet d'abandonner ce poste au choix du candidat et de se borner à établir une liste dans laquelle il prendrait ce qui lui convient. C'est une des raisons pour lesquelles le système n'a jamais fonctionné facilement. Chaque candidat, tenant compte

de ses préférences plutôt que de ses aptitudes, demandait souvent le poste qui ne lui convenait pas. Tel peut faire un excellent sous-chef de bureau qui ferait un médiocre sous-préfet ou un détestable substitut.

Actuellement vers la trente-septième année, s'il est présenté pour ce poste par le vice-président et les présidents de section, et s'il est agréé par le ministre de la Justice, l'auditeur peut devenir maître des requêtes. Le concours qu'il a passé jadis, les douze années qu'il vient de consacrer au service de la nation et qui l'ont conduit de la jeunesse au seuil de l'âge mûr, les services qu'il a rendus, ne lui créent aucun droit. A la fin de ce stage de douze ans, à un âge où toute autre carrière lui serait bien difficile, il peut être automatiquement éliminé, sans aucune compensation, par suite de non présentation en temps utile, ou par suite de non agrément du ministre. C'est une disposition nécessaire dans un corps où le mérite seul et non l'ancienneté doit créer des droits. Mais c'est une éventualité redoutable dont il faut tenir compte à ceux qui triomphent de cette nouvelle épreuve.

Sur trois vacances dans les postes des maîtres des requêtes, deux sont réservées aux auditeurs, la troisième est attribuée aux candidats de l'extérieur.

Le principe d'une part laissée au recrutement extérieur paraît indiscutable. L'intérêt de la nation exige qu'un corps, comme celui-ci, ne se recrute pas exclusivement au concours, que des esprits formés par d'autres procédés, viennent y apporter d'autres idées et d'autres compétences. Pour les candidats de l'extérieur, aucune autre condition qu'une limite d'âge : vingt-sept ans. L'auditeur, pour être seulement admis à passer le concours, a dû justifier des titres universitaires les plus sérieux ; après avoir subi avec succès

cette épreuve difficile, demandant en général deux années de préparation, il a fait un stage de douze années et n'arrive en rang utile pour la maîtrise que vers la trente-septième année. Le candidat de l'extérieur peut sans aucun titre être nommé à vingt-sept ans. En ce qui concerne les titres, les ministres n'ont pas usé généralement de la faculté qui leur était laissée ; il serait facile de trouver, parmi les maîtres des requêtes venus de l'extérieur, des hommes qui sont l'honneur de la maîtrise. Mais en ce qui concerne la limite d'âge, on constate que ces candidats sont beaucoup plus jeunes que ceux qui ont passé par le concours. Les premiers ont souvent sur les seconds une avance d'une dizaine d'années qui est de nature à leur créer une situation privilégiée.

Pour franchir les trente-deux numéros de la maîtrise, il faut compter, dans l'état actuel, en moyenne au moins une quinzaine d'années.

Le maître des requêtes entré au conseil par le concours ne peut guère devenir conseiller d'Etat que vers la cinquantaine. Cette fonction, dont la seule appellation ne va pas sans quelque gravité, convient bien à l'automne de la vie. L'homme qui y est appelé par le développement normal de sa carrière a passé vingt-cinq ans au moins dans les fonctions publiques ; il a souvent occupé temporairement des situations extérieures importantes. S'il a conquis l'estime de ses pairs, il mérite bien d'être fait conseiller d'Etat. Or actuellement rien n'est plus incertain pour lui que cette nomination, fin normale et sanction de sa carrière. Après vingt-cinq ans passés à accomplir tout son devoir envers la nation, non seulement avec conscience, mais avec mérite, au seuil de la vieillesse, il peut être contraint, s'il ne veut pas d'une retraite prématurée, de rechercher dans les sociétés finan-

cières une de ces situations accessoires, fort honorables sans doute, mais qui peuvent ne convenir ni à ses goûts, ni à sa tournure d'esprit ; avec cette circonstance aggravante que rien ne l'aura averti à temps de l'aventure qui se prépare pour lui et qui est souvent le résultat d'un ensemble de hasards, du fait par exemple qu'un concurrent connaît mieux les ministres que lui. Aucun tableau d'avancement, arrêté par les présidents du corps et fixant l'ordre normal dans lequel les maîtres des requêtes doivent parvenir au poste de conseiller d'État, n'existe. Aucune présentation officielle pour ce poste n'est même demandée. La présentation est demandée pour le poste d'auditeur de première classe et pour celui de maître des requêtes, elle ne l'est pas pour le poste de conseiller d'État. Le Conseil des ministres peut prendre discrétionnairement qui il veut dans la liste des maîtres des requêtes. Ainsi les hommes les plus méritants, parce qu'ils ne connaissent pas les ministres, ou parce que ceux-ci ont des préventions personnelles contre eux, peuvent, par des circonstances fortuites, à la fin de la plus honorable carrière, être écartés d'un poste pour lequel tout les désignait ou tout au moins contraints à des démarches toujours pénibles et que toute leur vie devait leur épargner. Qui peut les juger sinon ceux qui les ont vus à l'œuvre depuis si longtemps? Un tableau d'avancement, dressé par les présidents de section et sur lequel chaque maître des requêtes, après plusieurs années d'exercice, pourrait être, s'il le mérite, inscrit par eux, serait la seule solution rationnelle. Elle ne serait pas contraire à la constitution qui spécifie que les conseillers d'État seront nommés en Conseil des ministres, car la constitution a voulu par là assurer des garanties à la nation pour cette nomination et non permettre aux mi-

nistres de nommer les conseillers d'État en violation des droits acquis.

Sur deux postes de conseiller d'État qui deviennent vacants, un est attribué aux maîtres des requêtes, l'autre est donné discrétionnairement par les ministres sans aucune condition de titres et avec une seule condition d'âge, trente ans. J'ai dit ce que je pensais de la nécessité de ne pas recruter uniquement les administrations et particulièrement le conseil d'État par le concours. Tout est affaire de proportions et de garanties exigées des candidats qui ne passent pas par le concours.

Cette proportion d'un poste sur deux seulement attribué aux maîtres des requêtes est-elle équitable ? Je ne le crois pas; un chiffre suffit à le prouver. Actuellement sur vingt-six conseillers d'État dix seulement proviennent du concours, et si nous ajoutons les cinq présidents de section et le vice-président qui complètent le corps des trente-deux conseillers d'État, onze sur trente-deux proviennent du concours. Sur les trente-deux conseillers d'État, onze seulement ont fait leur carrière au conseil d'Etat. Il ne peut en être autrement. Sur douze postes de conseillers d'État qui deviennent vacants, six sont attribués à l'extérieur; six aux maîtres des requêtes. Mais le tiers des maîtres des requêtes est déjà pris à l'extérieur. En définitive, les maîtres des requêtes provenant du concours peuvent, après vingt-cinq ans au moins de services rendus à la nation, prétendre normalement à quatre places de conseillers d'État sur douze qui deviennent vacantes. Les huit autres sont données aux candidats de l'extérieur.

Est-il excessif de demander que deux postes de conseillers sur trois soient attribués aux maîtres des requêtes? En tenant compte de ce fait qu'un poste

de maître des requêtes sur trois est déjà attribué aux candidats de l'extérieur, en définitive les postes de conseillers d'État ne se répartiraient pas encore par moitié entre le concours et l'extérieur. Un calcul analogue à celui que je viens de faire montre que, dans cette hypothèse, les maîtres des requêtes provenant du concours ne pourraient encore normalement espérer que quatre postes de conseillers d'État sur neuf devenant vacants.

Pour les nominations extérieures au poste de conseiller d'État, comme pour celles au poste de maître des requêtes, les ministres n'usent pas de la faculté qui leur est laissée de nommer des candidats sans aucuns titres; ils prennent au contraire des fonctionnaires éminents, désignés par leur mérite et les services rendus à la nation. Mais jusqu'ici ces fonctionnaires ont été généralement choisis dans une seule administration, la préfectorale. Près de la moitié des conseillers d'État sont d'anciens préfets. Certes un bon préfet est parfaitement qualifié pour devenir conseiller d'État et, en envoyant au conseil leurs meilleurs préfets, les ministres lui ont assuré d'excellentes recrues. Mais au point de vue de la compétence universelle que doit avoir un corps comme celui-ci, un recrutement moins exclusif offrirait plus d'avantages pour la nation. Pour remplir tout son rôle, le conseil d'État doit être l'émanation de toutes les administrations; chacun des services publics doit pouvoir y pousser ses meilleurs candidats; cette assemblée doit comprendre des professeurs, des ingénieurs, des magistrats, des coloniaux tout autant que des préfets. L'expérience faite parfois de nominations de ce genre devrait encourager à les continuer et à répartir utilement les postes de conseiller d'État venant de l'extérieur entre tous les ministères.

Les présidents de section et le vice-président sont pris parmi les conseillers d'État et désignés par le Président de la République sur la proposition des ministres. On concevrait qu'ils fussent nommés par le conseil d'État lui-même, soit par les seuls conseillers, soit par les conseillers et les maîtres des requêtes réunis en assemblée plénière. Ce serait peut-être une solution démocratique conforme à la notion de la présidence et aux fonctions d'hommes qui sont non seulement les chefs mais les protecteurs naturels du corps auquel ils appartiennent. On pourrait citer des exemples et des précédents : en Belgique, les présidents de cour d'appel sont nommés par leurs pairs. Chez nous-mêmes, le président du tribunal des conflits n'est pas autrement nommé. Il ne paraît pas cependant que cette solution soit très recommandable. Elle pourrait créer des rivalités et des luttes d'influence peu favorables à l'autorité même des présidents. L'investiture donnée par les ministres aux conseillers jugés dignes de cette haute fonction établit l'équilibre et concilie tous les intérêts.

Enfin le conseil comprend un personnel accessoire dont l'institution, telle qu'elle est comprise, n'a que des inconvénients. Les conseillers en service extraordinaire sont des chefs de service des ministères désignés pour représenter leur ministre et défendre ses propositions devant le conseil d'État. A eux conviendrait le titre de commissaire du gouvernement. Leur nombre est limité par ministère. Le nombre des directions principales des ministères dépasse soixante-dix ; le nombre des conseillers d'État en service extraordinaire n'est que de dix-neuf. Chacun d'eux doit ainsi défendre d'autres affaires que celles qu'il a préparées. C'est là un premier inconvénient. On devine

assez ce que peuvent être ces défenses par procureur. L'entrée du conseil d'État devrait être ouverte de plein droit et constamment à tout chef de service qui désire se faire entendre.

Pour l'intérêt public, l'institution ne vaut pas mieux. Les conseillers d'État en service extraordinaire ont voix délibérative dans toutes les affaires de leur ministère. Venus avec ordre de les défendre et de les faire passer, ils votent nécessairement tous les projets qu'ils présentent. C'est de quoi souvent faire la majorité. Dans une section qui comprend cinq conseillers en service ordinaire, la majorité est constamment renversée par le vote des trois ou quatre extraordinaires qui font bloc dans les affaires de leur administration. C'est une institution à supprimer : tout chef de service doit avoir libre accès au conseil d'État pour expliquer et défendre ses affaires, aucun ne doit voter.

LE TRIBUNAL DES CONFLITS

Cas où peut être élevé le conflit; composition du tribunal des conflits; conflit positif; conflit négatif.

Nous venons de voir que le développement historique de notre système judiciaire avait amené la constitution en France de deux ordres de tribunaux, ceux dits administratifs et les tribunaux ordinaires, avec attribution aux uns et aux autres de catégories distinctes de procès. Or ils peuvent se tromper; ils peuvent être saisis de procès qui, d'après les usages sur la compétence, devraient être jugés par d'autres catégories de tribunaux?

Que se passe-t-il si l'erreur est commise avec l'assentiment des plaideurs par les tribunaux administratifs? Rien du tout. Reconnaissons que cette erreur est bien peu vraisemblable; il est peu probable que deux plaideurs s'entendent pour porter devant le conseil de préfecture et le conseil d'État une question de mur mitoyen et que ces tribunaux s'amusent à trancher le litige, mais enfin si cette série d'invraisemblances se réalisait, rien, d'après notre législation, ne pourrait s'y opposer.

S'il s'agit au contraire d'un tribunal ordinaire empiétant sur la compétence d'une juridiction administrative, toute une procédure spéciale a été organisée pour couper court au conflit et arrêter l'empiétement. Le préfet, au moment même où le litige est porté devant la juridiction que l'administration juge incompétente, invoque cette incompétence. Si le tribunal ne défère pas à cette invitation, le préfet élève le conflit, c'est-à-dire réclame pour la juridiction administrative le procès dont l'autre juridiction était saisie. Cette question de compétence a été pendant longtemps tranchée par le gouvernement sur l'avis du conseil d'État. Depuis 1872 elle est tranchée par un tribunal spécial, le tribunal des conflits, qui représente en quelque sorte la liaison des deux constructions de notre système judiciaire.

Sa composition mérite d'être signalée pour son originalité ; trois conseillers d'État élus par leurs pairs pour trois ans ; trois conseillers à la Cour de cassation élus pour trois ans également par leurs pairs ; deux autres juges et deux suppléants choisis librement par les trois conseillers d'État, les trois conseillers à la Cour de cassation et le Président du tribunal ; les membres du tribunal des conflits élisent eux-mêmes à la majorité des voix leur vice-président ; la présidence appartient nominalement au ministre de la Justice, ce qui est tout à fait inadmissible, puisque il s'agit d'un tribunal ; mais le ministre de la Justice ne préside que très rarement le tribunal des conflits ; deux commissaires de gouvernement désignés chaque année par le Président de la République et choisis l'un parmi les maîtres des requêtes au conseil d'État, l'autre parmi les membres du parquet de la Cour de cassation ; deux commissaires suppléants.

La procédure est écrite et ressemble à celle qui est

suivie devant le conseil d'État; comme il s'agit d'une question d'intérêt général administratif, portée en somme devant le tribunal des conflits par l'adminis-tion, l'intervention des avocats n'est pas nécessaire.

Ce premier conflit dans lequel le préfet revendique pour la juridiction administrative un procès porté devant les tribunaux civils est appelé par les subtils commentateurs : conflit positif d'attributions. On en juge en moyenne une douzaine par an. Mais il se peut que tribunaux civils et tribunaux administratifs se déclarent successivement incompétents. Cependant les plaideurs ne peuvent demeurer sans juge. Ils s'adressent alors au tribunal des conflits pour demander que celui-ci désigne le tribunal compétent. C'est le conflit « négatif » d'attributions. Après tout, il suffit de s'entendre. Ici, comme l'affaire est introduite par les parties et non par l'administration, l'intervention des avocats est obligatoire. De ces sortes de conflits on juge un ou deux par an.

SERVICE CENTRAL DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Attributions du ministre de la Justice. — Les trois directions. — Direction du personnel. — Direction des affaires civiles et du sceau. — Direction des affaires criminelles et des grâces. — Recrutement du personnel de l'Administration centrale.

Pour diriger toute cette organisation de la justice en France, une administration centrale composée de quatre-vingts fonctionnaires permanents et d'une trentaine de candidats aux fonctions judiciaires, appelés attachés à la chancellerie.

Le ministre de la Justice est, dans l'ordre des préséances ministérielles, le premier après le président du conseil; en l'absence de celui-ci, il préside le conseil des ministres. Par des souvenirs historiques qui remontent au temps des Seguier et des d'Aguesseau, nous appelons encore le ministre de la Justice, grand chancelier et garde des Sceaux. Ces synonymes désuets ont plus d'allure que de raison. Le ministre de la Justice assure la publication des lois au bulletin officiel et garantit par sa signature l'authenticité de ces publi-

cations. Il scelle les lois, les traités diplomatiques, commissions et lettres patentes. Mais cette besogne matérielle n'est que la moindre partie de ses attributions.

L'Almanach national, sous le vocable ministère de la Justice, avant de donner par direction et par bureau le détail des attributions, en trace les limites principales. Quand on a lu ce programme, on sait à peu près tout ce qu'un ministre de la Justice fait ou peut prétendre faire. Une phrase de cette énumération ne peut manquer de surprendre un profane : « ordres et instructions à transmettre aux cours et tribunaux pour tout ce qui a rapport à l'exécution des lois et règlements, à l'administration de la justice civile et criminelle. » Des ordres aux tribunaux pour l'exécution des lois et des règlements? Evidemment le ministre de la Justice ne donne pas d'ordres aux tribunaux sur la manière d'assurer l'exécution des lois. Cette phrase ambiguë n'est pas la traduction de l'ancienne théorie du grand juge responsable de toute la justice en France. Nous devons compléter ainsi : ordres et instructions pour l'exécution des lois et règlements relatifs à l'organisation judiciaire. Mais plus loin nous trouvons une autre phrase qui suscite plus justement nos réflexions; si nous continuons la lecture de l'Almanach national, nous voyons en effet : « Correspondance avec les procureurs généraux pour tout ce qui est soumis à l'action ou confié à la surveillance du ministère public. » Et ici l'expression est plutôt affaiblie; plus loin, dans l'énumération des attributions du bureau qui prépare cette partie de la besogne du ministre, nous voyons une traduction plus exacte, encore qu'insuffisante : « Poursuite des crimes, délits, et contraventions; surveillance de l'instruction des procédures. » Cela veut dire en pratique que

le ministre de la justice reste maître de l'action publique dans ce pays; aucune poursuite ne peut être engagée qu'avec son assentiment, tout au moins tacite. Et c'est bien ainsi que les choses se passent. Certes on ne le consulte pas pour tous les crimes, délits et contraventions de droit commun. Mais même pour ces crimes délits et contraventions, s'il disait de ne pas poursuivre, on ne poursuivrait pas. Toutes les fois qu'il s'agit d'une action pouvant toucher quelque personnage politique, petit ou grand, quelque intérêt politique, quelques questions sur lesquelles le ministère s'est engagé, les procureurs consultent le ministre; c'est lui qui est en somme le maître suprême de ces procédures. Ce mélange de politique et de justice, cette association des intérêts passagers d'un parti et de l'intérêt permanent de la société sont extrêmement dangereux. Les auteurs assurent que les choses doivent être ainsi, parce que le ministre de la Justice répond de la justice devant le Parlement. Que nous lui donnions le droit de requérir le procureur, d'informer, fort bien; c'est conforme à son rôle de contrôleur général des services de la justice. C'est à lui que la nation a confié le soin de surveiller constamment l'exécution de ces services : s'il remarque que le procureur omet de poursuivre la conservation de l'ordre social, il peut, il doit mettre le procureur en demeure d'agir; mais qu'il soit le maître de la procédure, qu'il puisse la diriger ou l'arrêter. Voilà ce que nous ne pouvons admettre. On nous dit que, s'il l'arrêtait à tort, le Sénat et la Chambre seraient là pour le blâmer. Le Parlement est-il donc le dernier juge en matière criminelle, et si, par impossible, une majorité de hasard absolvait un gredin ou aigrefin, en serait-il pour cela moins un gredin ou un aigrefin? Il serait trop facile de signaler

les graves conséquences auxquelles peut conduire en pratique cette erreur persistante sur les attributions normales du ministre de la Justice. Un procureur général ou un procureur de la République qui, dans un procès délicat, sollicitent les instructions du ministre de la Justice, sont peut-être des fonctionnaires d'avenir et se conforment à l'Almanach national, mais ils méconnaissent leur fonction.

Les attributions du ministre de la Justice sont réparties entre trois directions : personnel et comptabilité; affaires civiles et sceau; affaires criminelles et grâces. L'indication des bureaux et de leurs attributions renseigne sur ces directions.

La direction du personnel et de la comptabilité comprend trois bureaux :

Le premier s'occupe principalement des nominations et mesures disciplinaires, pour tous les magistrats des cours et tribunaux de première instance de France et d'Algérie.

Le deuxième, des juges de paix. C'est là que, dans un certain mystère, est fabriquée cette justice populaire dont nous attendons tant à l'heure actuelle et sur les origines de laquelle nous aimerions à être renseignés.

Le troisième de la comptabilité, des pensions et des secours.

La direction des affaires civiles et du sceau comprend également trois bureaux :

Le bureau d'administration et de législation s'occupe de l'étude de organisation judiciaire, des roulements des cours et des tribunaux, prépare toute la

correspondance relative à l'administration de la justice et surveille la discipline des avocats, qui sembleraient assez naturellement se rattacher au personnel.

Le bureau du notariat et des officiers ministériels s'occupe de la nomination de ces fonctionnaires, de leur discipline, de leur organisation. Il pourrait, sans nul doute, publier les statistiques fort intéressantes qu'il n'a pas manquer d'élaborer sur la consistance des offices ministériels, la variation du prix des charges, les liquidations fâcheuses ; mais ici nouveaux mystères. Autrefois les offices ministériels ne pouvaient être vendus au delà du prix fixé par un état général établi au ministère de la Justice; aujourd'hui le prix dépend de la volonté des parties. Mais si le prix est exagéré, le ministre refuse de nommer le nouveau titulaire qui serait ainsi poussé à se rattraper sur les clients plus ou moins forcés que nos lois et notre procédure rabattent chez lui. Pour cette évaluation du prix normal des charges, le ministre de la Justice a établi certaines règles basées sur le produit des charges pendant les dernières années : 20 pour 100 du prix pour les avoués et les huissiers, 12 pour 100 pour les greffiers, 15 pour 100 pour les notaires. Le prix exact doit être porté au contrat : toutes contre-lettres sont nulles. Ces principes sont fort judicieux : ils marquent bien la nature des offices dits ministériels qui sont de véritables fonctions publiques dans lesquelles le fonctionnaire, suivant un mode ancien, est rémunéré directement par l'application d'un tarif légal à ceux qui utilisent sa fonction. Mais pourquoi ces opérations si nécessaires et si tutélaires sont-elles considérées comme mystérieuses? Alors que nous connaissons et devons connaître, sou par sou, tout ce qui reçoivent nos autres fonctionnaires, pour-

quoi cette discrétion à l'endroit de ceux-ci qui sont parmi les plus importants ?

Le bureau du Sceau n'a pas pour mission de conserver le Sceau, le fameux Sceau de France. Il s'occupe des naturalisations, des demandes d'admission des étrangers au domicile, des changements et additions des noms.

La direction des affaires criminelles et des grâces comprend quatre bureaux.

Le bureau des affaires criminelles s'occupe de la poursuite des crimes, délits, contraventions, de la surveillance et de l'instruction des procédures, de l'exécution des condamnations. Là viennent s'entasser tous les dossiers concernant les poursuites qui de près ou de loin touchent à la politique. Les armoires en sont pleines. C'est de là que partent les instructions aux procureurs ; c'est là que, par des considérations qui s'ajoutent à celle de la justice proprement dite, on arrête et on déclanche définitivement l'action publique, souvent dans les cas où cette action devrait être particulièrement indépendante et affranchie de tout contrôle politique.

Le bureau des grâces examine les innombrables recours en grâce soumis à tout instant au Président de la République par les condamnés pour crimes, délits ou contraventions ; naturellement tous ces malheureux veulent échapper à l'application du châtiment : ils y réussissent trop souvent et la mansuétude des personnages politiques fait que presque toutes les demandes sont apostillées. Toutes sont instruites. Que de dossiers : quinze ou vingt mille par an.

Nous avons examiné librement ce droit de grâce, ce droit de réviser les procès criminels accordé au Président de la République. Après la théorie, voici la pra-

tique. La demande est instruite d'abord par le procureur de la République, ensuite par le directeur des grâces au ministère de la Justice. S'il estime qu'elle doit être rejetée elle ne va pas plus loin. Une simple mention : « rejeté » arrête l'instruction. S'il estime au contraire qu'elle doit être admise, il la soumet au ministre qui la soumet lui-même au Président de la République. Celui-ci statue souverainement. Les journaux parlent quelquefois de la commission des grâces. Nous imaginons immédiatement un organe spécial, fonctionnant suivant des formes prescrites et nous garantissant l'unité et l'équité des grâces ; erreur. Lorsqu'il s'agit de condamnations à la peine de mort, il est de tradition qu'à l'instruction que je viens d'indiquer s'ajoute un avis du conseil d'administration du ministère, lequel se compose uniquement des trois directeurs et du chef du cabinet, statue à la majorité des voix, et bien entendu se conforme presque toujours en fait à l'avis du collègue compétent qui a préparé l'affaire : le directeur des grâces. Pour toutes les autres condamnations, le procureur de la République et le directeur des grâces interviennent seuls pour préparer la décision que le ministre doit soumettre au Président. Ainsi toute l'efficacité de la répression est laissée en somme à l'examen et à la discrétion de quelques fonctionnaires et aucun contrôle sérieux n'est exercé sur la façon dont ils usent de ces pouvoirs redoutables. La grâce d'un misérable sadique provoque des mouvements d'opinion. Mais peu de Français s'intéressent aux nombreuses grâces qui peuvent être accordées chaque jour à tous les obscurs coquins de France et qui habitueraient rapidement ceux-ci à considérer que le crime est une carrière où les profits grandissent et les risques s'atténuent de jour en jour.

Le bureau de la statistique et du casier judiciaire élabore des statistiques qui nous renseignent placidement, par exemple sur l'inefficacité de la police, sur la façon dont le procureur de la République supprime peu à peu le juge d'instruction, le tribunal correctionnel, la cour d'assises. Il ne faudrait pas croire que ce bureau tient en outre le casier judiciaire de toute la France, ce certificat de moralité élémentaire que tant d'imprudents essaient de discréditer; il s'occupe seulement des questions concernant l'organisation du casier judiciaire et ne tient que le casier central, celui des personnes nées à l'étranger ou dans les colonies et celui des personnes dont l'acte de naissance n'a pas été retrouvé. Le casier judiciaire des autres personnes est tenu au greffe du tribunal de première instance dans la circonscription duquel la personne est née.

Le bureau des frais de justice s'occupe de la question des frais de justice criminelle en France. Nous payons de ce chef annuellement 6 millions de francs sur lesquels les huissiers, pour leurs interventions, prélèvent 1 million.

La bibliothèque, les archives et le bulletin des lois forment une sorte de bureau. C'est à la bibliothèque qu'est rattachée la publication de la législation étrangère sous la direction d'un comité permanent qui forme une collection des lois étrangères, veille au classement et à la conservation des documents, en propose la traduction et en assure la publication. La bibliothèque comprend environ quarante mille volumes.

Ce service garde le sceau de France. Une vitrine renferme tous les sceaux de la France et, avec le petit fourneau, la cire, l'attirail nécessaire, le dernier, celui de la République qui, large à peu près

comme le fond d'une assiette, est apposé de loin en loin sur nos traités.

Comme dans tous les ministères, un chef de service intérieur et du matériel gouverne le petit personnel du ministère et s'occupe du chauffage, de l'éclairage, du matériel.

Enfin un bureau dit du cabinet seconde le cabinet du ministre dans la réception, la distribution du courrier et la besogne matérielle nécessaire pour l'Imprimerie nationale.

Les trois directeurs et le directeur du cabinet se réunissent en conseil d'administration pour examiner toutes les questions concernant le personnel de l'administration centrale et toutes celles que le ministre de la Justice ou chaque directeur compétent croient devoir leur renvoyer. Nous venons de voir que ce conseil est consulté sur les grâces à accorder aux condamnés à mort.

Les trois directeurs sont généralement pris dans la magistrature. La tradition au ministère de la Justice est de s'inspirer pour la désignation de ces fonctionnaires non d'amitiés personnelles ou de recommandations, mais de la valeur même des magistrats qui sont appelés à ces postes importants. Et cela s'impose car ces trois directeurs, même en les renfermant dans la limite de leurs attributions normales, ont une très grande action sur l'organisation judiciaire de ce pays : ils forment le lien entre cette organisation et le ministre, ils doivent la représenter auprès de lui.

Les quatre-vingts chefs de bureau, rédacteurs, commis et expéditionnaires ont été jusqu'ici recrutés

à peu près discrétionnairement par le ministre : aucun concours, aucune condition d'entrée. Or, par l'étendue de leurs attributions, par cette action obscure mais réelle et permanente sur la nomination des magistrats, les poursuites effectuées, les grâces, les fonctionnaires des bureaux sont tous mêlés d'une façon intime à l'administration de la justice en France.

On se préoccupe d'instituer pour eux un concours qui, à raison du petit nombre de places, de la rareté des mouvements, sera fatalement intermittent. Ne vaudrait-il pas beaucoup mieux, sauf bien entendu pour les besognes matérielles, appliquer résolument l'article 10 du règlement du ministère et recruter tous les fonctionnaires de l'administration centrale parmi les magistrats? J'ai déjà eu l'occasion de faire la même remarque en ce qui concerne le personnel des Travaux publics ; je n'ignore pas la peine que nous avons à triompher des habitudes et des préjugés créés par un long usage. L'intérêt de la nation commande certainement de prélever les administrations centrales sur l'élite des administrations actives ; cela peut contrarier quelques vieux bureaucrates qui préféreront toujours de véritables commis à des collaborateurs indépendants et avisés ; cela ne permet plus au ministre de se servir d'employés étrangers et plus ou moins hostiles au corps actif pour dominer et parfois opprimer celui-ci ; l'exécution du service public s'améliore d'autant ; c'est la seule chose dont nous ayons à nous soucier. Il ne s'agit pas d'ailleurs de briser des situations acquises et la plupart du temps très honorablement occupées ; il s'agit seulement de savoir comment à l'avenir doivent être recrutés les fonctionnaires des administrations centrales.

L'institution des attachés à la chancellerie n'est

pas d'ailleurs autre chose qu'une application de cette idée. On désigne sous ce nom les candidats aux fonctions judiciaires. Ils sont actuellement une cinquantaine répartis en deux groupes : une trentaine sont dispersés dans les différents bureaux du ministère et sans leur collaboration il faudrait augmenter le personnel ; une vingtaine sont attachés aux bureaux du procureur de la République de la Seine. Ils apprennent ainsi le métier de magistrat et font un stage fort utile avant d'être nommés magistrats. M. Dufaure avait voulu donner au concours seulement le poste d'attaché à la chancellerie. Depuis 1878, sauf une courte interruption en 1895, il a toujours été donné discrétionnairement par le ministre. C'était une faveur d'être attaché à la chancellerie, et cette faveur abrégeait les délais pendant lesquels un candidat attendait sa nomination aux fonctions de juge ou de substitut.

Avec le concours, cette organisation doit disparaître ; les candidats reçus au concours pourront seuls être attachés à la chancellerie et contribueront ainsi au recrutement normal des bureaux sans qu'il soit nécessaire de faire appel à un concours spécial.

Il serait assurément logique que la commission de classement appelée à dresser le tableau d'avancement des magistrats fût appelée aussi à faire des présentations pour toutes les nominations aux postes de l'administration centrale ; mais n'en demandons pas trop pour l'instant.

CONCLUSION

Telle est notre organisation judiciaire. Dans l'ordre pénal : tantôt le juge unique, tantôt la pluralité des juges ; tantôt le juge professionnel, tantôt un amalgame de professionnels et de citoyens tirés au sort sur une liste composée arbitrairement par des fonctionnaires; tantôt l'appel, et tantôt, particulièrement pour les peines les plus graves, pas d'appel ; des procédures variées, des tribunaux spéciaux; des tribunaux et des magistrats empiétant sur les attributions légales les uns des autres. Pour les contestations entre les particuliers, même variété de juges uniques, de pluralité des juges, de professionnels, de citoyens élus ; tantôt des garanties aux magistrats, tantôt pas de garanties; plusieurs procédures, une civile, une commerciale, une administrative, les unes orales, les autres écrites, prenant le contre-pied les unes des autres, et pour justifier ces différences, parfois des raisons singulières : « Il importe que les affaires

commerciales soient tranchées rapidement et sans frais. » Et les civiles, donc! Des auxiliaires de la justice, tantôt imposés par les lois, tantôt par la pratique; partout l'effet non d'une volonté supérieure, mais de mille efforts individuels, qui s'enchevêtrent, s'entrecroisent, se contrarient; bref, une extrême complication qui pèse sur notre esprit lorsque nous commençons les études juridiques, et nous empêtre souvent pour le reste de la vie.

Et cependant, dans ses études administratives, M. Vivien a écrit : « Il n'est personne qui n'applaudisse à l'admirable simplicité de notre organisation judiciaire! » Mais si, monsieur Vivien, on connaît des gens qui n'applaudissent pas. Vous ne redoutiez pas, il est vrai, les métaphores hardies. De vous aussi est cette phrase saisissante : « La centralisation est une épée dont la poignée est dans la capitale et la pointe dans le reste de l'Etat. » Mauvaise affaire pour le reste, à moins que cette pointe ne soit un plumeau. Digne monsieur Vivien, dont le portrai long, oh! combien long! domine la salle ou je vais presque chaque jour m'asseoir, vous qui, le cou ceint de la triple cravate doctrinaire, le front crispé, l'œil luisant, l'index contracté, semblez présider encore la section des travaux publics, sous cet aspect un peu solennel cachiez-vous donc la forte ironie d'un Cour teline?

Mais, las! pourquoi nous frapper, comme dirait celui-ci : nous avions déjà fait des remarques analogues à propos du ministère des Travaux publics et nous en ferons bien d'autres avec les autres ministères. Oui, tout cela est très compliqué; oui, les hommes les plus éminents, ceux que nous considérons justement comme nos maîtres, nous égarent parfois avec des formules abstraites qui, étant hors

la portée de nos intelligences, n'offrent pas d'intérêt pour nous. Mais prenons-en seulement ce qu'il faut prendre pour la vie courante. La Révolution ne nous a-t-elle pas appris la chimère des belles constructions symétriques? Ces grands esprits, qui dans l'orage et la fièvre pensaient décréter une humanité nouvelle, ont dû peu de temps après reprendre tout à pied d'œuvre, amalgamer vingt systèmes divers et sous l'apparente uniformité de quelques hiérarchies empruntées au passé, combiner au jour le jour, suivant les nécessités de l'heure, des arrangements très complexes, c'est-à-dire faire de la vie après de la théorie. Nous pourrions nous aussi peut-être developper des dissertations, démontrer qu'il est peu rationnel d'avoir des juges de tant de façons, recrutés par des procédés si divers, avec des limites parfois fort indécises. Pourtant le principal n'est pas que les choses soient faites suivant les imaginations rectilignes de notre esprit, mais qu'elles soient faites convenablement, en temps utile, par de braves gens. Sans vouloir refaire tout le système judiciaire de la France, contentons-nous d'améliorer le recrutement des juges, de simplifier les conditions de leur intervention, d'organiser leur justice avec le maximum de garanties pour nous, et laissons aux auteurs le soin de scolastiquer sur l'avenir. Il se fait souvent en dehors d'eux et sans eux.

Ainsi, passant de service en service, nous constaterons de plus en plus la vanité des belles théories d'école et la nécessité de vivre. Une nation a besoin d'organes vivants et sains, non de formules : donnons-lui de bons fonctionnaires et assurons à ceux-ci la plénitude de leur action : d'eux-mêmes, ils élimineront les formes usées et feront l'avenir, car une organisation nouvelle naît lentement et par des

procédés empiriques de l'organisation présente. Ainsi que l'a dit Leconte de Lisle dans ces vers que nous devons tenir pour marmoréens :

Tels les germes éclos et les formes à naître
Brisaient ou soulevaient le sein large de l'être.

FIN

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE. . . . . V-XIV

QUELQUES RÉFLEXIONS PRÉALABLES D'UN SIMPLE CITOYEN

LA NATION. — LA PATRIE. — LES SERVICES PUBLICS.

Multiplication des fonctionnaires; augmentation constante de leurs attributions; universalité de ce mouvement. — Pourquoi le mot Etat doit être rayé de notre vocabulaire. — La nation, réalisation pratique de la société des hommes; la patrie. — Ce que nous attendons de la nation. — Les services dits publics et leur extension indéfinie. — Services publics qu'un Français attend de la nation : voies et moyens de communication; justice à l'intérieur; justice à l'extérieur et relations avec les étrangers; force publique servant la justice à l'intérieur et à l'extérieur; la police; l'armée; colonies; finances; instruction; protection du travail; assistance. — Entière subordination à la bonne exécution des services publics des divisions plus ou moins arbitraires de la nation. — Fiction de la vie locale 1-50

LES AGENTS DE LA NATION. — LES FONCTIONNAIRES DE GOUVERNEMENT. — LES AUTRES FONCTIONNAIRES.

Distinction faite communément entre les fonctionnaires dits de gouvernement et les autres fonctionnaires; que tous les fonctionnaires ont la même origine; que la grève est contradictoire avec la notion même de service public, quel qu'il soit . 51-59

LES MILLE FONCTIONNAIRES DE GOUVERNEMENT

LES SÉNATEURS ET LES DÉPUTÉS

Conditions générales de recrutement : incertitude qui règne encore sur les attributions respectives de la Chambre et du Sénat; critiques formulées contre le mode de recrutement des sénateurs et des députés; ce qu'il faut penser des procédés tant critiqués: notre capitale erreur sur le rôle des sénateurs et des députés. 63-78

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Nomination; durée des fonctions; traitement; attributions ; notre ignorance en la matière. — Attributions dites administratives; nomination aux emplois civils et militaires ; comme quoi, contrairement au vœu de la Constitution, le Président n'exerce pas en fait cette attribution; mais, comme quoi, contrairement à ce que nous croyons du régime parlementaire il nomme très souvent en fait les ministres dont la nomination ne lui a pas été expressément attribuée et est ainsi le maître de notre destin; révocation des fonctionnaires; commandement de la force armée; négociation et ratification des traités; droit de grâce. — — Attributions vis-à-vis du Sénat et de la Chambre : Promulgation des lois; convocation des Chambres; deuxième délibération; dissolution. — Pouvoir dit réglementaire du Président de la République : la loi et le règlement; les règlements dits d'administration publique. — Evolution du rôle présidentiel. — Maison militaire et maison civile 79-105

LES MINISTRES

Brièveté et importance de leurs fonctions; déclaration ministérielle; attributions d'un ministre ; exagération de ces attributions ; la signature ; qu'un ministre n'est pas un douzième d'empereur mais un contrôleur général; nombre des ministres ; traitement; logement; responsabilité 106-119

LES SOUS-SECRÉTAIRES D'ÉTAT

Caractère différent des sous-secrétaires d'Etat, tantôt sous-ministres, tantôt directeurs techniques : que penser de l'institution. 120-122

LES CHEFS, SOUS-CHEFS ET ATTACHÉS DE CABINET

Leur recrutement ; leurs profits ; leur utilité ; leur danger ; qu'ils devraient être pris parmi les jeunes députés, quitte à décorer ceux-ci d'un nom plus pompeux. 123-131

Summary = 131-133

LES HUIT CENT MILLE AUTRES FONCTIONNAIRES

Mouvement irrésistible qui les porte à s'unir, à se grouper, à s'organiser ; gravité de ce mouvement pour la France ; imperfections de l'organisation actuelle. — Réglementation générale des administrations. — Vanité des efforts faits depuis cent ans pour doter nos administrations d'un règlement général. — Talleyrand ; Villèle ; ordonnances de 1844 ; admirable rapport de Dufaure ; constituante de 1848 ; commissions de l'Assemblée nationale. — Règlements soumis au Conseil d'Etat en 1874 et en 1882. — Médiocrité des résultats obtenus. — Innombrables remaniements des administrations centrales. — Nécessité d'une organisation rationnelle et démocratique de tous les services publics. — Protocole des différents ministères 135-153

LES FONCTIONNAIRES DE LA JUSTICE

Ce qu'ils nous coûtent : leur mission 155-157

ADMINISTRATION DE LA JUSTICE DANS LA RÉPRESSION DES INFRACTIONS A L'ORDRE SOCIAL

Fondement du droit de punir ; sources de la législation pénale ; identité d'origine de toutes nos obligations en matière pénale ; classement des infractions à l'ordre social ; adoucissement et extension simultanées de la législation pénale 158-169

AGENTS CHARGÉS DE SURVEILLER LE MAINTIEN DE L'ORDRE SOCIAL ET DE POURSUIVRE LA PUNITION DES INFRACTIONS.

Lacune prodigieuse de notre organisation sociale sur ce point : la police ; sens divers du mot police ; inanité de la distinction entre la police administrative et la judiciaire. — Enumération

des agents chargés de la police ; bref examen de leur rôle. — Le ministre de l'Intérieur. — La Direction de la Sûreté générale. Organisation communale de la police. La Préfecture de police de la Seine. La police de Lyon. — Les autres communes de France. — Les commissaires et agents de police. — Les gardes champêtres. — Les maires. — Les préfets. — Les gendarmes. — Les procureurs de la République. — Les juges d'instruction. — L'armée concourant à la police intérieure. — Conclusion. 170-209

JUGEMENT DES INFRACTIONS A L'ORDRE SOCIAL

La Cour d'assises : discrédit de cette institution. — Le tribunal correctionnel ; ses empiètements sur la Cour d'assises. — Le tribunal de simple police ; le juge de paix, juge unique ; extension de ses attributions en matière pénale. — Tribunaux spéciaux 210-219

EXÉCUTION DES PEINES

Perception des amendes. Exécution de la peine capitale. — Privation de la liberté. — Le service pénitentiaire ; pourquoi ce service devrait être au ministère de la Justice et non au ministère de l'Intérieur ; la transportation aux colonies ; intervention du ministre des Colonies ; la relégation ; intervention du ministre de l'Intérieur et du ministre des Colonies ; atténuation en pratique des peines prononcées ; diminution inquiétante de l'intimidation 220-230

ADMINISTRATION DE LA JUSTICE DANS LES CONTESTATIONS ENTRE CITOYENS

Origines de ces contestations. — Fonctionnaires auxiliaires de la justice. — Les officiers ministériels : bizarrerie de l'appellation. 231-234

INTERMÉDIAIRES INVESTIS D'UN PRIVILÈGE POUR LES CONTRATS

Les notaires : nombre ; opérations ; nominations ; classes ; compétence ; responsabilité ; insuffisance de cette responsabilité pour nous garantir contre les agissements des mauvais notaires ; solidarité qui devrait être établie entre les notaires par région ; le tarif des notaires ; comment il est fixé ; préjugé qui domine encore l'élaboration de ces tarifs et dont nous pâtissons. — Les agents de change ; les agents de change près les bourses pour-

vues d'un parquet; leur nombre; leurs privilèges; leurs opérations; leurs luttes avec la coulisse; garanties qu'ils nous offrent. — Les autres agents de change. — Les commissaires-priseurs; nombre; opérations; nomination; responsabilité; solidarité qui existe entre eux. — Les courtiers interprètes et conducteurs de navires. — Caractères généraux des privilèges accordés à ces intermédiaires. 235-256

LES DIFFÉRENTES JURIDICTIONS ET LES DIFFÉRENTES PROCÉDURES

Objet de la procédure. — Les trois procédures. — Simplifications de la Révolution. — Loi de ventôse an VIII. -- Juridiction civile et juridiction commerciale 257-259

LE JUGE DE PAIX

Etendue de sa compétence; traits généraux de la procédure devant le juge de paix; place de plus en plus importante qu'il tient dans notre organisation judiciaire; conditions et médiocrité du recrutement; traitement; amovibilité; suppléants des juges de paix; greffiers de justice de paix 260-269

LES CONSEILS DE PRUDHOMMES

Origine; nombre; attributions; constitution; fonctionnement; médiocres résultats 270-272

LES TRIBUNAUX CIVILS

Nombre. — Magistrats qui les composent; attributions; pluralité des juges. — Procédure devant les tribunaux civils; principes contestables qui dominent cette procédure; instruction orale; formalisme. — Les principaux acteurs de la pièce judiciaire. — Les huissiers : origine; attributions; nomination; vénalité des charges; tarifs. — Les avoués : origine; attributions; nomination; vénalité des charges; tarifs; historique du tarif des avoués; curieux incidents qu'a soulevés la dernière tentative de réforme. — Les avocats; attributions; sur quoi repose leur privilège; que le rôle de l'avoué et celui de l'avocat devraient être confondus comme cela existe à l'étranger et en France même, devant plusieurs juridictions, pour le plus grand profit du plaideur. — Le ministère public : attributions; que penser de l'intervention du ministère public dans les procès civils. — Les greffiers des tribunaux civils. — Enumération des actes que comporte la plus simple des procédures 273-298

LES TRIBUNAUX DE COMMERCE

Origine : attributions ; composition ; que penser de la procédure dite commerciale ; pullulement des intermédiaires auprès des tribunaux de commerce 299-305

LES COURS D'APPEL

Origine : attributions ; composition ; procédure. 306-310

LA COUR DE CASSATION

Origine ; attributions ; composition ; procédure. — Les avocats à la Cour de cassation ; confusion en leur personne du rôle de l'avocat et de l'avoué ; excellence de cette procédure. . 311-316

TAXATION PAR LE JUGE DE LA RÉMUNÉRATION DES OFFICIERS MINISTÉRIELS

Nécessité de cette taxation. — Difficultés d'application des tarifs. — Caractère et objet de la taxe. 317-320

CONDITION ET STATUT DES MAGISTRATS CIVILS

Inamovibilité ; recrutement et avancement des magistrats ; vanité des efforts faits pendant trente ans pour régulariser les conditions d'avancement et de recrutement. — Décret Sarrien. — Concours ; stage d'épreuves. — Tableau d'avancement. — Systèmes suivis à l'étranger 321-343

ADMINISTRATION DE LA JUSTICE DANS LES CONFLITS ENTRE UN CITOYEN ET LA NATION

Conflits avec la nation et ses représentants ; nécessité d'un recours ; conception des régimes absolus ; recours devant le souverain mieux informé ; pourquoi ce recours ne sufit pas. — Formation purement empirique de la justice dite administrative. — Historique sommaire : subtilité de la distinction entre l'acte de gestion et l'acte de puissance publique ; la loi de Pluviôse an VIII. — Développement de la juridiction administrative. 344-371

LES CONSEILS DE PRÉFECTURE

Attributions ; nombre ; traitement ; projets de réforme ; peu d'importance de la question 372-376

LE CONSEIL D'ÉTAT

Ses attributions. — Profonde différence entre le rôle du Conseil d'Etat en matière contentieuse et en matière administrative. — Attributions contentieuses; le Conseil d'Etat, tribunal d'appel pour les décisions du Conseil de préfecture ; le Conseil d'Etat juge de droit commun en matière administrative; le Conseil juge de certaines matières qui lui ont été déférées spécialement par les lois, par exemple du contentieux électoral des conseils généraux; qu'il devrait connaître également desélections au Sénat et à la Chambre ; le Conseil d'Etat juge de tous les excès de pouvoir commis par tous les fonctionnaires ; que cette attribution qui ne lui a été déférée par aucune loi mais qui se développe peu à peu par l'effort de la jurisprudence est sans doute la plus importante et la plus utile du Conseil d'Etat. — Attributions dites administratives ; énumération de ces attributions ; trop fréquente vanité des avis les plus étudiés donnés en cette matière par le Conseil d'Etat ; pourquoi la distinction entre la valeur des avis donnés par les mêmes hommes sur les affaires contentieuses et sur les administratives n'est pas fondée ; autorité qui devrait être attachée aux avis du Conseil en matière administrative. — Du rôle législatif du Conseil d'Etat ; préparation des lois ; pourquoi, malgré les déclarations officielles, le rôle du Conseil en cette matière ne peut être que fort restreint ; préparation des règlements. — Commissions. — Personnel du Conseil d'Etat ; personnel recruté par le concours ; personnel venant de l'extérieur ; faible proportion du nombre des places de conseiller d'Etat attribuées au personnel provenant du concours ; les conseillers d'Etat en service extraordinaire. 377-410

LE TRIBUNAL DES CONFLITS

Cas où peut être élevé le conflit ; composition du tribunal des conflits ; procédure ; conflit positif ; conflit négatif . . 411-413

SERVICE CENTRAL DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Attributions du ministre de la Justice. — Les trois directions. — Direction du personnel. — Direction des affaires civiles et du sceau. — Direction des affaires criminelles et des grâces. — Recrutement du personnel de l'Administration centrale. 414-424

CONCLUSION. 425-428

ÉMILE COLIN ET Cie — IMPRIMERIE DE LAGNY

